

ОТ «КОРЕННОГО ЗАКОНА» НАУКИ О ПОЛИЦИИ
К ПРИНЦИПАМ СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

А. В. Чуряев

Академия Федеральной службы охраны Российской Федерации

Поступила в редакцию 17 июня 2014 г.

Аннотация: выделяются и обосновываются основополагающие требования к содержанию современного административного права, предопределяющие его гуманистическое предназначение и социальную ценность.

Ключевые слова: административное право, полицейское право, принципы, коренной закон.

Abstract: stand out and justify the fundamental requirements for the content of modern administrative law, pre-Defines his humanistic and social purpose of values.

Key words: administrative law, police law, principles, fundamental law.

Для любой отрасли права важное значение имеют ее принципы, т.е. основные руководящие идеи, определяющие содержание правовых норм. Принципы права характеризуют содержание норм права, правоприменительных актов, предопределяют главные направления их функционального воздействия на общественные отношения. Значение принципов права прежде всего проявляется в том, что они служат ориентиром для законодателя при закреплении тех или иных норм, ограничивают его усмотрение объективно сложившимися требованиями к правовому регулированию соответствующих общественных отношений. Применительно к отрасли административного права Ю. Н. Стариков указывает, что ее принципы должны объективно отражать сущность административного права, его наиболее важные черты; они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и других видов административной деятельности органов исполнительной власти и их государственных служащих, нормативно закрепляют их. Принципы административного права устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования исполнительной власти и управления. Они обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе административно-правового регулирования. Отсутствие правовых принципов административного права влечет за собой появление элементов произвольности, бюрократизма в худшем смысле этого слова, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности¹.

¹ См.: Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Воронеж, 1998. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. С. 339–340.

В связи с этим следует подчеркнуть важную мысль С. Д. Князева, что уяснение современных принципов трудно переоценить как для теории, так и для практики административно-правового регулирования, поскольку именно они несут в себе основной созидательный потенциал юридического обеспечения управленческих отношений, складывающихся на всех уровнях осуществления государственной и муниципальной исполнительной власти².

Исторически сложилось, что принципам административного права отечественные ученые-юристы уделяют достаточно большое внимание. Начиная с дореволюционного времени, ученые формулируют основные требования, которым должны соответствовать административное законодательство и практика его применения. При этом поскольку административное право имеет свои истоки в полицейском праве, которое, в свою очередь, в науке о полиции, поэтому нельзя не учитывать достаточно обширный опыт, наработанный отечественными учеными-полицистами.

Одним из первых дореволюционных ученых, обративших внимание на необходимость исследования основополагающих правовых границ административной деятельности государства, требований к ее осуществлению, можно назвать И. Е. Андреевского. В работе «Полицейское право» он обосновывал так называемый «коренной закон» науки о полиции, согласно которому полицейская деятельность должна иметь место лишь там, где отдельное лицо собственными силами и средствами не может создать таких условий безопасности и благосостояния, без которых его развитие невозможно. Если же лицо способно самостоятельно обеспечивать собственную безопасность и благосостояние, то в полицейской деятельности нет необходимости – в подобных случаях проявление внешней помощи является не только излишним, но и вредным ограничением свободы деятельности отдельного лица. Например, если родители в состоянии самостоятельно обеспечить воспитание своего ребенка, то правительство не должно вмешиваться в эти отношения, но если у ребенка отсутствуют родители либо они надлежащим образом о нем не заботятся, то возникает необходимость государства позаботиться о таком ребенке.

При этом И. Е. Андреевский замечал, что чем более развивается общество, тем шире им устанавливаются возможности для собственного обеспечения безопасности и благосостояния, и в связи с этим сокращается объем вмешательства государства в эти отношения. Более того, если проанализировать все усилия, которые предпринимаются обществом для обеспечения безопасности и благосостояния его членов, то становится очевидным, что государство самостоятельно не справилось бы и с частью этих задач, даже если бы использовало все свои средства. По мнению ученого, задача государства сводится прежде всего к точному представлению о том, что предпринимается частными лицами и обществом для обеспече-

² См.: Князев С. Д. Принципы административного права Российской Федерации : отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 39.

ния безопасности и благосостояния. «Если правительство не будет вооружено точнейшими статистическими данными о частных и общественных предприятиях, оно не сумеет надлежащим образом наладить полицейскую деятельность: будет действовать слепо, случайно, вторгаться в такие предприятия, где его вторжение положительно вредно, и безмолвствовать там, где его деятельность и помощь крайне необходимы»³.

В рамках «коренного закона» науки о полиции И. Е. Андреевский помимо определения границ полицейской власти сформулировал и требования к содержанию правовых норм, регулирующих полицейские отношения. Во-первых, осуществляя правовое регулирование общественных отношений, государство не должно устанавливать преимуществ для одного или относительно немногих лиц в ущерб правам всех или большинства. Во-вторых, государство, оказывая помощь одному лицу, не должно нарушать прав другого. Нарушение прав частных лиц для достижения полицейских целей свидетельствует о непонимании государством своих целей или о неумении выбрать для их достижения надлежащие средства. В-третьих, при осуществлении полицейской деятельности государство должно избирать самые удобные и эффективные средства, проверенные опытом. При этом средства, избираемые государством, должны быть экономными. «Нередко воздвигались великолепные здания для помещения громадного количества вовсе ненужных чиновников, которым вверялось проведение той или иной меры, и на такую роскошную обстановку тратились большие суммы, чем на само предприятие, которое и не давало ожидаемых последствий». В-четвертых, осуществляя полицейскую деятельность, государство должно ее соизмерять с условиями общественного строя, с нравами и обычаями народа. В связи с этим автор отмечал, что опаснее всего в этом отношении делать заимствования из зарубежных законодательств. «Каждая полицейская мера тем рассчитана на собственные условия общественного строя и на своеобразные обычаи, и редко может подойти в той же самой форме другому государству. Для достижения надлежащих результатов полицейской администрации каждого государства нужна собственная работа, самостоятельное изучение государственной науки: расчет на даровую подготовку трудного государственного дела другими дает большей частью отрицательные последствия – те же формы иногда достигаются, но при отсутствии содержания»⁴.

Несмотря на то, что указанные мысли были высказаны почти полтора века назад, они полноценно могут быть востребованы и современной наукой административного права.

Например, в настоящее время не утратил своего значения принцип недопустимости излишнего административно-правового вмешательства государства в общественные отношения. Как указывает Ю. Н. Старилов, «избыточное» государственное администрирование рассматривается как одна из весьма негативных черт современного государственного управ-

³ Андреевский И. Е. Полицейское право. СПб., 1871. Т. 1. С. 17–18.

⁴ Там же. С. 20–21.

ления. При этом избыточность администрирования представляет собой возможность осуществления должностными лицами действий, которые детально нормативно не регламентированы⁵. В литературе высказывается значительное число претензий к законодателю, касающихся необоснованного широкого административно-правового воздействия на многие отношения. Примечательно, что иногда с такими претензиями соглашались и высшие должностные лица страны. Так, широкую известность в свое время приобрели указы Президента РФ от 26 сентября 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»⁶, от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»⁷. Правительством РФ 10 июня 2011 г. была утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.⁸

Современные административисты обращают внимание и на такой принцип, как использование законодателем адекватных и эффективных административно-правовых методов управления теми или иными сферами. Например, Ю. А. Тихомиров в числе двух главных требований (свойств), которым должно соответствовать социально полезное и эффективное административное право, называет его функциональную ориентированность на обеспечение публичных интересов. По его мнению, если сейчас обратиться к текстам многих законов и подзаконных актов, то нетрудно заметить содержащийся в них произвольный набор средств регулирования. Есть компетенционные нормы, есть поручения, задания, цели, технико-экономические нормативы, запреты и др. Но их нечеткость снижает уровень восприятия норм и эффект их реализации. Причина кроется также в неумелом определении способов административно-правового регулирования, когда комбинация управомочивающих (дозволяющих), стимулирующих, обязывающих и запрещающих норм выстраивается весьма произвольно⁹.

Конкретным примером произвольного использования законодателем административно-правового инструментария может послужить регламентация отношений по легитимации обособленных подразделений иностранных юридических лиц на территории Российской Федерации. В действующих нормативных актах эта процедура именуется по-разному: «аккредитация» (в отношении филиалов и представительств иностранных коммерческих организаций), «внесение в реестр» (обособленные

⁵ См.: *Старилов Ю. Н.* Преодоление «избыточности» публичного администрирования – основная задача развития современного административного права // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2008. № 3. С. 77.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27. Ст. 3148.

⁷ Там же. 2008. № 20. Ст. 2293.

⁸ Там же. 2011. № 26. Ст. 3826.

⁹ См.: *Тихомиров Ю. А.* О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. С. 8.

подразделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций), «регистрация» (обособленные подразделения иностранных религиозных организаций). Иногда в нормативных актах эти понятия смешиваются. Так, в Положении о порядке открытия и деятельности в СССР представительств иностранных фирм, банков и организаций понятие «аккредитация» не используется. Вместо этого в Положении закрепляется норма о том, что иностранные фирмы, банки и организации могут открывать представительства не иначе, как «с особого разрешения, выдаваемого в зависимости от характера деятельности инофирмы». И это при том, что органы, выдающие такие разрешения, в Положении именуются аккредитующими органами¹⁰.

Однако все же наибольшее значение для современного административного права, на наш взгляд, должен приобрести такой принцип, как уважительное отношение при административно-правовом регулировании к правам, свободам и законным интересам так называемых «подвластных» участников административных правоотношений – граждан, организаций и иных субъектов, не обладающих публично-властными полномочиями. Несмотря на присущий административному праву властный (императивный) метод правового регулирования, недопустимо односторонне понимать административное право как отрасль, обеспечивающую лишь интересы общества и государства; существенное значение должны иметь также права и законные интересы отдельных граждан. Иными словами, законодатель, формулируя тексты нормативных актов, должен находить необходимый баланс, с одной стороны, интересов общества и государства, а с другой – частных интересов отдельных граждан и организаций. Представляется, что именно в этом требовании проявляется основное гуманистическое предназначение административного права, его социальная ценность. Даже если и рассматривать административное право как публичную отрасль права, не нужно забывать его направленность на человека, поскольку право (как частное, так и публичное) создано для человека, предназначено для обеспечения его максимально комфортного и бесконфликтного существования.

Ю. Е. Аврутин в связи с этим подчеркивает, что развитие административного права должно постоянно соотноситься с идеями конституционализма, демократии, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивая человечность взаимоотношений между гражданином и публичной властью, ее ответственное служение обществу и государству¹¹.

С учетом этого полезными для административного права (как и для других публичных отраслей права) являются выводы С. В. Запольского

¹⁰ См. подробнее об этом: *Чуряев А. В.* Легитимация филиалов и представительств иностранных юридических лиц // Журнал рос. права. 2013. № 3. С. 40–49.

¹¹ См.: *Аврутин Ю. Е.* Конституционные ценности как основания формирования перспектив развития административного права современной России // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 345.

о необходимости переосмысления доктрины финансового права. Автор отмечает, что с изменением социально-политической обстановки становится все более ясно, что в финансовых отношениях юридическому или физическому лицу противопоставлено не государство как таковое, а государственные органы с их конкретной компетенцией или же коммерческие структуры, пользующиеся делегированными государством полномочиями. Что же касается самих финансовых отношений, то качество властвования далеко не всегда присутствует в поведении субъекта, представляющего сторону государства, как далеко не всегда другая сторона выступает носителем обязанности. В этих отношениях все более прочное место начинает занимать правовая конструкция обязательства. В связи с этим на повестке дня – официальное признание существования обязательств как основного способа регулирования финансовых отношений.

Основываясь на этих идеях, С. В. Запольский предлагает отказаться от «монополии» цивилистики на использование правовых ценностей, относящихся к регулированию имущественных отношений; обязательство – одна из таких ценностей, связывающая носителя права и носителя обязанности в едином предоставительно-обязывающем правоотношении. В случаях, когда носитель государственного интереса обладает правом, обязанность другого (юридического или физического лица) предопределена именно этим правом, а не непосредственной властью государства; когда же юридическое или физическое лицо наделено правом – сторона государства выступает именно носителем обязанности, корреспондированной этому праву, а не соблюдает то или иное финансовое узаконение¹².

Не вдаваясь в глубину дискуссии относительно возможности и целесообразности использования категории «обязательство» в публичных отраслях права, следует с уверенностью отметить, что идея выстраивания административных правоотношений как отношений, у каждого из участников которых имеются взаимный объем прав и обязанностей, не может не вызывать одобрения и поддержки. Иными словами, наряду с традиционно выделяемым властным характером административных правоотношений, следует учитывать, что эти отношения не являются односторонне обязывающими, все участники административных правоотношений обладают взаимными правами и обязанностями. Даже если рассматривать правоотношения, вытекающие из применения административно-публичными субъектами мер принуждения к гражданам и организациям, то у последних все равно имеется определенный объем прав (например, право требовать применения мер принуждения в установленные сроки, в рамках установленных процедур, право учитывать возражения и др.), а у административно-публичных субъектов – корреспондирующий объем обязанностей.

Эти идеи обсуждаются и в зарубежном административном праве. Например, профессор Пекинского университета Лю Хаоцай указывает,

¹² См.: Запольский С. В. О модернизации доктрины российского финансового права // Финансовое право. 2008. № 4.

что баланс публичных и частных интересов в административно-правовом регулировании различен в зависимости от той или иной теоретической модели соотношения возможностей исполнительной власти и прав гражданина, господствующего в соответствующем государстве. Исходя из содержания обосновываемой им модели равновесия, отношения между исполнительной властью и гражданами должны выстраиваться на основе гармонии, сотрудничества и взаимного участия сторон. Реализация этого принципа имеет главным образом два проявления. Во-первых, предполагается снижение доли административно-правовых методов и форм, построенных на начале «власть – подчинение» с одновременным увеличением методов и форм, основанных на началах согласия и наставления (административное руководство, административный договор и др.). Во-вторых, теория равновесия, по мнению Лю Хаоцай, предполагает различное понимание взаимности в материальных и процессуальных административно-правовых отношениях. В материальных административно-правовых отношениях органы исполнительной власти обладают приоритетом перед управляемыми, они обычно являются сильной стороной, в то время как управляемые представляют слабую сторону. Иными словами, в материальных административно-правовых отношениях начала взаимности отсутствуют. Иные правила должны действовать в процессуальных административно-правовых отношениях. В этих отношениях органы исполнительной власти наделяются не только правами, но и обязанностями. Это связано главным образом с тем, что теория равновесия рассматривает административный процесс в качестве механизма, обеспечивающего контроль за действиями органов исполнительной власти посредством установления закрепляющих их обязанности норм¹³.

Классическим примером административных правоотношений со взаимными правами и обязанностями их участников являются отношения по заключению и исполнению административных договоров. Сторона такого договора не только обязана совершить в отношении другой стороны какое-либо действие или бездействие, но и вправе при этом требовать от нее соответствующего поведения по удовлетворению своих интересов. Еще в советское время Ц. А. Ямпольская отмечала, что неравенство сторон в субординационных договорах «...не означает ни бесправия одной стороны, ни возможности чинить произвол – с другой. Некоторые ущемления для невластной стороны контракта в части установления таких условий возмещаются повышением ответственности за исполнение этих условий со стороны государственных органов и конкретных должностных лиц»¹⁴.

Еще одним примером наглядного предоставления участникам административных правоотношений взаимных прав и обязанностей можно назвать оказание административно-публичными субъектами государствен-

¹³ См.: *Хаоцай Лю*. Сущность и теоретические модели административного права // Вестник Моск. ун-та. Серия 11, Право. 2003. № 4. С. 93–101.

¹⁴ *Ямпольская Ц. А.* О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 134.

ных услуг. Согласно Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁵ государственной услугой признается деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Закон основан на необходимости обеспечения интересов заявителей государственной услуги, что выражается в закреплении прав заявителей (ст. 5), обязанностей субъектов, оказывающих государственные услуги (ст. 6), в установлении требований к предоставлению государственных услуг (глава 2). Постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284¹⁶ установлены такие критерии оценки качества предоставления государственных услуг, как: а) время предоставления государственных услуг; б) время ожидания в очереди при получении государственных услуг; в) вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении государственных услуг; г) комфортность условий в помещении, в котором предоставлены государственные услуги; д) доступность информации о порядке предоставления государственных услуг. Иными словами, закрепляя модель отношений по оказанию государственных услуг, законодатель предусмотрел достаточно солидный объем прав для заявителей (т.е., по сути, «подвластных» участников отношений).

Подчеркнем, что можно выделять взаимные права и обязанности и в иных административных правоотношениях. Разница только в том, что в каких-то из этих отношений объем прав у подвластных участников больше, в каких-то меньше, но утверждать об его полном отсутствии нельзя.

Обеспечение интересов «подвластных» участников административных правоотношений должно проявляться не только в предоставлении им субъективных прав в рамках этих отношений, но и в возможности обжалования неправомерных актов, действий и бездействия административно-публичных субъектов, т.е. в праве инициировать возникновение дополнительных правоотношений правозащитного характера.

Неизбежность таких правоотношений вызвана самой природой административной деятельности, поскольку администрация, как и государство в целом, призвана прежде всего обеспечивать именно публичные интересы. Естественно, что в ходе осуществления административно-публичной деятельности возможны, а чаще всего неизбежны столкновения

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

¹⁶ Там же. 2012. № 51. Ст. 7219.

публичных интересов с частными интересами отдельных личностей. Об этом писал в 1916 г. В. А. Гаген, упоминая, что «администрация имеет своей главной задачей охрану интересов общества, а не индивида, и поэтому она легко может оказаться повинной в пристрастной интерпретации законов, регулирующих противоположные интересы, тем более что законы не в силах дать определенный и бесспорный ответ во всех случаях. Администрация в служебном рвении склонна поставить публичный интерес выше частных интересов»¹⁷.

В то же время в правовом государстве произвол административной власти не может оставаться незамеченным. Государство в своей деятельности, так же как и граждане, полноценно подчиняется правовым предписаниям и в случае их нарушения должно претерпевать соответствующие неблагоприятные последствия в форме применения различных мер ответственности. В связи с этим право подачи жалобы на неправомерные акты, действия и бездействие административно-публичных субъектов является естественным и неотъемлемым правом любого человека. Н. М. Коркунов по этому поводу указывал, что «верховное управление должно заботиться о том, чтобы его действия не стесняли без действительной в том надобности индивидуальную и общественную деятельность, чтобы они соответствовали действительным потребностям государства и сложившимся в обществе понятиям справедливости. А судить о том, насколько в действительности их деятельность удовлетворяет этим требованиям, органы верховного управления будут в состоянии лишь в том случае, если они будут осведомлены о всех тех жалобах и нареканиях, какие вызывает на практике осуществление их распоряжений. Это приводит к установлению так называемого права петиций, т.е. права граждан обращаться к верховной власти со всякого рода жалобами и прошениями, с указанием на несовершенство существующего порядка»¹⁸.

При этом В. А. Гаген, например, подчеркивал, что наиболее эффективной формой защиты частных интересов от незаконных действий администрации является именно судебное, а не административное обжалование. «Низшая администрация очень часто действует по инструкциям высшей. Поэтому если частное лицо подает жалобу на низший административный орган, то оно, в сущности, жалуется высшему органу на него самого, а таким образом последнему приходится быть судьей в собственном деле»¹⁹. В дополнение к этому можно вспомнить высказывание О. Бэра в монографии «Правовое государство» о том, что правовое государство становится таковым только тогда, когда «публичное право устанавливается законом, а само управление подчинено судопроизводству»²⁰.

¹⁷ Гаген В. А. Административная юстиция // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Воронеж, 2004. С. 99–100.

¹⁸ Коркунов Н. М. Русское государственное право // Там же. С. 464.

¹⁹ Гаген В. А. Указ. соч. С. 100.

²⁰ Цит. по: Стариков Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории

Современный германский исследователь О. Лухтерхандт выделил три стратегические функции, которые выполняет административное судопроизводство в демократическом правовом государстве, оно должно: реализовывать принцип законности управления, т.е. подчинение управления парламентским законам; усиливать принцип разделения властей; быть направлено на защиту основных прав и прочих субъективных прав людей и граждан в отношениях с государственной исполнительной властью и тем самым вносить существенный вклад для обеспечения персональной свободы и гарантий безопасности собственности и имущества в государстве и обществе²¹.

В Российской Федерации конституционно-правовые основы административного судопроизводства заложены в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, где административное судопроизводство названо в качестве самостоятельного вида судопроизводства наравне с конституционным, гражданским и уголовным. Однако, как отмечает Ю. Н. Старилов, если административное судопроизводство и существует в нашей стране, то в усеченном содержании. Имеющиеся в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Арбитражном процессуальном кодексе РФ нормы об обжаловании незаконных актов, действий и бездействия административно-публичных органов и их должностных лиц, по его мнению, недостаточны для формирования полноценного института административного судопроизводства. Прежде всего, этот вывод сделан на основе того, что споры в публично-правовой сфере неправильно решать способами, применяемыми для разрешения частноправовых споров. Поэтому для полноценного функционирования административного судопроизводства необходимо, как минимум, принятие самостоятельного закона (кодекса) об административном судопроизводстве, а в лучшем случае создание также специализированной системы административных судов²². Только в этом случае, по мнению Ю. Н. Старилова, административное судопроизводство, во-первых, будет способствовать конституционно-правовой норме об эффективной судебной власти; во-вторых, позволит более эффективно бороться с коррупцией и неэффективными административными решениями; в-третьих, будет влиять на подготовку когорты профессиональных чиновников²³.

В марте 2013 г. Президентом РФ в Государственную Думу внесен проект Кодекса об административном судопроизводстве. Шансы на его принятие оцениваются как большие, в связи с этим наступление данного

и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2013. С. 47.

²¹ См.: Лухтерхандт О. Административная юрисдикция как ключевой институт демократического правового государства // Там же. С. 427.

²² См.: Старилов Ю. Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 3–11.

²³ См.: Старилов Ю. Н. Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // Закон. 2013. № 12.

события можно будет рассматривать как значительный шаг вперед на пути к созданию в Российской Федерации полноценного административного судопроизводства. Несмотря на имеющиеся в проекте недостатки, очевидно, что его принятие будет способствовать улучшению качества отечественного административного судопроизводства и повышению эффективности административно-процессуального законодательства.

Помимо возможности использования механизма административной юстиции интересы «подвластных» участников административных правоотношений в современном административном праве должны обеспечиваться посредством осуществления в отношении административно-публичных органов и их должностных лиц разветвленной контрольно-надзорной деятельности. Еще в начале XX в. известный государствовед Б. А. Кистяковский писал, что «для того чтобы вся правительственная деятельность в конституционном государстве протекала исключительно в правовых рамках, должны быть созданы различные формы контроля над правительственными актами со стороны законодательных и судебных учреждений»²⁴. В настоящее время деятельность этих органов (парламента, прокуратуры, федеральных служб) рассматривается как важная гарантия обеспечения законности в государственном управлении.

В качестве итога проведенному анализу хочется еще раз вспомнить слова известного отечественного дореволюционного ученого И. Т. Тарасова, который в 1908 г. очень правильно, на наш взгляд, указал, что административное (полицейское) право направлено к достижению целей безопасности и благосостояния посредством анализа правоотношений между полицейской властью и гражданами и с учетом этого, а не на основе лишь усмотрения и целесообразности, определил правомерный путь административной (полицейской) деятельности. По мнению ученого, эта наука должна основываться на том, что бесправная полицейская деятельность, какие бы благие цели она не преследовала, есть одно из величайших бедствий, даже если ею достигаются блестящие результаты. Такая деятельность есть поругание правды и разрушение принципов, заменяемых усмотрением, которое всегда субъективно, а потому может быть не только доброжелательным и умным, но и злонамеренным и глупым. Иными словами, из науки административного (полицейского) права государственное управление должно вбирать не только научную оценку тех или иных мероприятий с точки зрения их целесообразности, но и помимо этого должно черпать оценку этих мероприятий с точки зрения правды и справедливости, уважения к человеку²⁵.

Представляется, что это высказывание как нельзя точно фиксируют основополагающие (базовые) требования к административно-правовому регулированию. Именно на соответствие их содержанию должны выве-

²⁴ Кистяковский Б. А. Социальные науки и право // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. С. 394.

²⁵ См.: Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1908. С. 8.

рять свои действия правотворцы, устанавливающие административно-правовые нормы, и правоприменители, претворяющие их в жизнь. Указанные требования должны стать целевым ориентиром для деятельности чиновника любого уровня – независимо от занимаемой должности и выполняемых задач. Естественно, что было бы заблуждением надеяться на полное воплощение этого пожелания в практической деятельности, но не стремиться к этому нельзя.

*Академия Федеральной службы охраны
Российской Федерации*

Чуряев А. В., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: churyaev@rambler.ru

Тел.: 8-910-307-72-68

*Academy of Federal Security Service of
the Russian Federation*

Churyaev A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: churyaev@rambler.ru

Tel.: 8-910-307-72-68