

УДК 342.9

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: К ПОСТРОЕНИЮ УНИВЕРСАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

К. В. Давыдов

*Сибирский государственный университет путей сообщения,
Новосибирский государственный университет
экономики и управления «НИИХ»*

Поступила в редакцию 14 августа 2019 г.

Аннотация: на основе критического анализа российской и европейской доктрины предложена авторская система принципов административного права, в основу которой положены функции права (статическая и динамическая, регулятивная и охранительная). Соответственно, предложено выделять пять основных групп принципов: универсальные принципы административного права, регулятивные статические, охранительные статические, регулятивные динамические и охранительные динамические принципы. Определен характер их соотношения друг с другом, указано местоположение принципов административных процедур в системе административного права.

Ключевые слова: принципы административного права, принципы административных процедур.

Abstract: based on a critical analysis of the russian and european doctrines, an author's system of principles of administrative law is proposed, which is based on the functions of law (static and dynamic, regulatory and protective). Accordingly, it is proposed to distinguish five main groups of principles: universal principles of administrative law, regulatory static, protective static, regulatory dynamic and protective dynamic principles. The nature of their relationship with each other is determined, the location of the principles of administrative procedures in the system of administrative law is indicated.

Key words: principles of administrative law, principles of administrative procedures.

144 Значимость построения системы принципов административного права аксиоматична. По справедливому замечанию К.-П. Зоммерманна, «...разработка собственных правовых принципов... имеет решающее значение для формирования административного права как самостоятельной материи»¹. Как пишет Э. Шмидт-Ассманн, административные процедуры и стандарты (критерии), подлежащие применению исполнительным органом при принятии решения (в том числе защита от дискриминации, принципы пропорциональности и добропорядочности, защита доверия), являются важнейшими инструментами административного ре-

¹ Зоммерманн К.-П. Принципы административного права // Дайджест публичного права. 2016. № 1. С. 61.

гулирования². Вместе с тем изучение данной материи неизбежно наталкивается на ряд трудностей. Как справедливо отмечает Ю. Н. Стариков, «принципы административного права – это субъективные понятия. Они формулируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране, и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого административного законодательства. Вместе с тем принципы отражают объективные связи, возникающие в системе управленческих, административно-правовых отношений»³. Действительно, субъективность набора принципов не означает его априорной произвольности. При этом «хаотичность» позиций национальных доктрин, законодателей и правоприменителей в известной мере связывается конституционным (и все более – международным) правом. Многие принципы административного права, процесса и процедур имеют конституционно-правовые «корни»⁴. Более того, конституционно-правовая первооснова придает не только известную стабильность «сердцевине» основополагающих начал административного права, но также определенную гуманистичность последнему. Обеспечение прав и свобод невластных субъектов – цель, метод и философия современного административно-правового регулирования⁵. Через все основные принципы взаимодействия публичной администрации и граждан, организаций проходит (или, по крайней мере, должна проходить) великая идея публичного интереса, очерченная правозащитными рамками. Более того, в научной литературе высказан интересный тезис о том, что превращение принципа приоритета прав человека в норму *jus cogens* в международном праве также дал толчок интернационализации, известной унификации соответствующего правового регулиро-

² «Administrative procedures and standarts or criteria to be taken into account by the agency when taking action (e.g., protection against discrimination, principles of proportionality and good faith, legitimate confidence) are the two most important tools of administrative regulation» (*Schmidt-Assmann E. Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law, in Transforming Administrative Procedure, Barnes J. (ed), Global Law Press, Sevilla. 2008. P. 50*).

³ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 364.

⁴ Здесь уместно вспомнить ставшим афористичным утверждение Ф. Вернера об административном праве «как конкретизированном конституционном праве» (*Werner F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl. 1959. S. 527*).

⁵ «В зарубежной административно-правовой науке и законодательстве очевидна связь административных процедур с конституционными положениями. К примеру, с точки зрения немецкого административного права на административные процедуры, на их содержание, толкование и применение соответствующих норм права непосредственно влияют закрепленные в Основном законе (конституции) основные права и свободы человека» (*Konn Ф., Рамзауер У. Комментарий к ЗАПГ. Мюнхен, 2008. С. 11. Цит. по: Административное право : учеб. курс / под ред. Р. А. Подопригры. Алматы, 2010. С. 215*).

вания; «в результате страна, желающая участвовать в международном общении как деятельный, признаваемый всеми субъект, вынуждается утверждать данный принцип в своей конституционной доктрине и развивать в административной. Правообеспечивающий мотив становится важной целью административно-правовых норм, критерием их эффективности для всех стран»⁶.

Таким образом, при всей национальной специфике и субъективизме доктрин и законодательных норм «сердцевина» административного права, в первую очередь его основные принципы, все более унифицируется, причем с ярко выраженным аксиологическим акцентом. Вместе с тем названный тренд – известный вызов тем правопорядкам, которые пытаются более или менее явно его игнорировать, в том числе путем имитации внедрения современных принципов административного права и процедур в законодательство и правоприменительную практику. Это особенно важно помнить при прогнозировании дальнейшего развития российского публичного права.

Однако переход к анализу принципов административного права требует существенного пояснения. Традиционно в отечественной (преимущественно советской, но отчасти и в постсоветской) исследовательской литературе большое значение придавалось не столько принципам административного права, сколько принципам государственного управления.

Так, Б. П. Курашвили выделял следующие группы соответствующих руководящих начал:

1) принципы, регулирующие отношения между обществом как целостной системой и государством как ее основной управляющей подсистемой:

- 1.1) служение обществу и человеку;
- 1.2) народовластие и народное представительство;
- 1.3) партийное руководство;
- 1.4) участие общественных организаций и граждан в управлении;
- 1.5) гласность и учет общественного мнения;
- 1.6) ограниченность государственного вмешательства в частную

жизнь;

2) принципы, регулирующие отношения как между обществом и государством, так и между различными звеньями государственного аппарата:

- 2.1) демократизм и централизм;
- 2.2) интернационализм и федерализм;
- 2.3) обеспечение приоритета общенародных интересов;
- 2.4) законность и дисциплина;
- 2.5) плановость;
- 2.6) сочетание государственного управления с местным самоуправлением;

⁶ *Побежимова Н. И., Шерстобоев О. Н.* Административное право и международное право : нетипичные правовые конструкции // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 6.

3) принципы, регулирующие отношения между звеньями государственного аппарата:

3.1) верховенство представительных органов;

3.2) административная инициатива и достаточность административных полномочий;

3.3) полнота контроля и др.⁷

В современной российской исследовательской литературе Л. А. Мицкевич предлагает следующий набор принципов государственного управления:

1) конституционные принципы:

1.1) демократизм;

1.2) федерализм;

1.3) участие политических партий в управлении;

1.4) законность;

1.5) самостоятельность органов исполнительной власти;

1.6) единство системы органов исполнительной власти;

1.7) принцип гласности;

1.8) принцип участия граждан в формировании органов исполнительной власти;

1.9) принцип контроля;

1.10) народовластие;

1.11) разделение властей и др.;

2) организационные принципы:

2.1) дифференциации и фиксирования (распределения и нормативного установления) функций и полномочий;

2.2) принцип централизации и децентрализации;

2.3) сочетание отраслевых, территориальных, линейных, функциональных начал;

2.4) принцип коллегиальности и единоначалия;

2.5) принцип профессионализма и компетентности и т. д.⁸

Любопытно, что Э. В. Талапина к проблеме принципов государственного управления предлагает вернуться не просто из академического интереса, но в рамках разработки проекта федерального закона об основах государственного управления, призванного, по мнению автора, стать ключевым российским законом в сфере взаимодействия публичной администрации с населением: «По нашему мнению, государственное управление должно осуществляться на основании следующих принципов:

1) принцип законности – осуществление деятельности органами государственного управления на основе, во исполнение и в порядке, предусмотренных законом, для реализации политики государства;

2) принцип результативности и эффективности государственного управления;

⁷ Цит. по: *Мицкевич Л. А.* Очерки теории административного права : современное наполнение. М., 2017. С. 62.

⁸ См.: Там же. С. 64–65.

3) принцип оптимальной организации органов государственного управления (он включает такие составляющие, как компетентность, организация системы органов государственной власти по предметам ведения, принцип сочетания централизации и децентрализации);

4) принцип ответственного функционирования государственного управления (складывается из подотчетности, обоснованности управленческих решений, ответственности органов государственного управления, открытости, антикоррупционности);

5) принцип обеспечения участия общества (граждан, их объединений и организаций) в государственном управлении»⁹.

Полагаем естественным проявленный отечественными исследователями научный интерес к проблематике принципов государственного управления. Однако нельзя не согласиться с С. Д. Князевым в том, что, хотя между принципами государственного управления (исполнительной власти) и механизмом административно-правового регулирования достаточно легко прослеживаются причинно-следственные связи, «...принципы государственного управления... не следует рассматривать ни в качестве аналогов принципов административного права, ни уж тем более в качестве их суррогата, исключающего постановку вопроса о необходимости поиска и выявления непосредственно административно-правовых принципов»¹⁰. Вместе с тем было бы большим преувеличением утверждение об «исчерпанности» проблематики принципов административного права в российской доктрине. Скорее наоборот, в отдельных (и весьма немногочисленных) работах нанесены лишь пунктирные линии тезисов, часто носящих небесспорный характер.

Так, в опубликованной еще в 1967 г. работе А. П. Корнев предложил следующую систему принципов советского административного права:

- 1) социалистический демократизм;
- 2) демократический централизм;
- 3) плановое осуществление управленческой деятельности;
- 4) единство прав и обязанностей;
- 5) социалистический интернационализм;
- 6) социалистический гуманизм;
- 7) социалистическая законность¹¹.

Нетрудно заметить основные недостатки данного подхода: идеологизированность («социалистический гуманизм», «социалистический демократизм», «социалистический интернационализм» и т. п.) и связанная с ней юридическая бессодержательность таких «основополагающих начал». По сути, вместо принципов административного права речь шла об

⁹ Талалина Э. В. О проекте федерального закона об основах государственного управления // Журнал рос. права. 2016. № 3. С. 98–99.

¹⁰ Князев С. Д. Принципы административного права Российской Федерации : отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 39–40.

¹¹ См.: Корнев А. П. Принципы советского административного права // Правоведение. 1967. № 3. С. 72–78.

очередной авторской интерпретации принципов государственного управления, с ярко выраженной идеологической окраской.

К. С. Бельский предложил следующий набор принципов, которые, по его мнению, должны отразить специфику российского административного права:

- 1) законность;
- 2) научная обоснованность и доступность для понимания широкими массами народа;
- 3) национальное построение административного права;
- 4) федерализм и единство системы исполнительной власти;
- 5) ответственность;
- 6) активное гражданство;
- 7) предупреждение правонарушений;
- 8) гарантированная помощь и защита прав граждан¹².

Данная классификация характеризуется схожими недостатками. Разрозненные принципы государственного управления, «организационные» принципы административного права (федерализм и единство исполнительной власти) «перемешиваются» с функциями права (предупреждение правонарушений), локальными и идеологизированными требованиями к отдельным административно-правовым институтам («научная обоснованность и доступность для понимания широкими массами народа») ¹³. Вся эта несколько аморфная конструкция дополнительно нагружается довольно странными «принципами» вроде «активного гражданства».

По мнению Ю. А. Тихомирова, российскому административному праву присущи такие принципы, как:

- 1) обеспечение публичного интереса;
- 2) подзаконный характер деятельности субъектов;
- 3) компетентность и честное исполнение полномочий и публичной информации;
- 4) иерархичность и подотчетность;
- 5) специализация и оперативность;
- 6) императивность правовых повелений;
- 7) обеспечение прав и законных интересов граждан и юридических лиц;
- 8) процедурная гарантированность объективного анализа и решения управленческих дел¹⁴.

Данный авторский набор также характеризуется некоторой внутренней неоднородностью: «обеспечение публичного интереса» относится скорее к цели административно-правового (и не только!) регулирования;

¹² Цит. по: Антонова В. П. Административное право и административный процесс : старые и новые проблемы (по материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1998. № 8. С. 7.

¹³ Рискнем предположить, что в данном случае речь идет об определенности и обоснованности форм управленческих действий.

¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс. Второе изд., доп. и перераб. М., 2008. С. 60.

«императивность правовых повелений» – к методу административного права; «честное исполнение полномочий» – неюридическое требование; «процедурная гарантированность объективного анализа и решения управленческих дел» – благое пожелание российскому правопорядку, к сожалению, не спешащему его претворять в жизнь.

На наш взгляд, намного более плодотворным шагом в разработке догматики принципов административного права стала классификация Ю. Н. Старилова, с одной стороны, подчеркнувшего связь таких принципов с конституционно-правовыми принципами, а с другой – отказавшегося от монистичности обозначенного множества и предложившего в качестве методологической основы диадность. По мнению исследователя, все принципы административного права делятся на две основные не совпадающие группы: конституционные («политико-юридические») и «организационные».

1. К конституционным принципам предложено относить:

1.1) принцип законности;

1.2) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия и правовой защиты;

1.3) принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ (принцип федерализма);

1.4) принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей;

1.5) принцип обеспечения прав гражданина на участие в государственном управлении; принцип эффективного управления;

1.6) принцип равенства граждан перед законом;

1.7) принцип гуманизма.

2. «Организационными» принципами («отражающими механизмы построения и функционирования исполнительной власти и государственного управления, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах») обозначены следующие начала:

2.1) принцип подконтрольности и подотчетности государственных органов и государственных служащих (принцип вертикальной подчиненности в системе управления);

2.2) принцип единства основных требований, предъявляемых к государственному управлению;

2.3) принцип профессионализма и компетентности государственных служащих при осуществлении государственного управления;

2.4) принцип гласности в осуществлении государственного управления;

2.5) принцип ответственности государственных органов за принятые административные акты (решения); принцип ответственности государственных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

2.6) принцип обязательного учета научных основ государственного управления¹⁵.

Данная система принципов была подвергнута следующей критике. По мнению С. Д. Князева, «при внимательном рассмотрении... большинство из названных принципов обнаруживают себя либо как административно-правовая модификация конституционных (общеправовых) принципов российского права, либо как принципы отдельных подотраслей и институтов, образующих административное право»¹⁶. Полагаем, что упрек в «низкопоклонстве» перед принципами конституционного права некорректен, так как последние действительно «пронизывают» всю национальную правовую систему; особенно тесная связь конституционного права с административным аксиоматична. Вместе с тем нельзя не признать неоднородность некоторых выделенных принципов, что видно не только на организационных, но и на конституционных принципах. Если законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равенства и гуманизма – великие, безусловно, универсальные начала, то, например, принципы федерализма и разделения властей, при всей своей колоссальной роли, охватывают лишь вопросы организации и функционирования системы государственного управления.

Наконец, С. Д. Князев предложил следующий набор принципов административного права:

- 1) социальная ориентация деятельности органов и должностных лиц публичной администрации;
- 2) стабилизация управления и обеспечение эффективного общественного развития;
- 3) детальная регуляция юридических процедур взаимоотношений граждан с субъектами исполнительной власти и защиты прав человека от произвола администрации;
- 4) судебный контроль за деятельностью всех без исключения субъектов исполнительной власти;
- 5) разграничение политической и административной составляющей публичной власти¹⁷.

Примечательно, что С. Д. Князев в качестве одного из главнейших принципов административного права подчеркнул значимость надлежащей («детальной») регламентации административных процедур взаимодействия публичной администрации с гражданами. При всей нашей субъективной симпатии к этому утверждению вряд ли стоит считать подобное требование принципом. Еще важнее подчеркнуть: «возврат» к монистичным концепциям стал методологическим шагом назад; все принципы вновь объявлены однородными и однопорядковыми. Ошибочность этой максимы очевидна: даже из обозначенного авторского набора видна содержательная неоднородность и функциональная разнонаправ-

¹⁵ См.: *Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 371–390.

¹⁶ *Князев С. Д.* Указ. соч. С. 42.

¹⁷ См.: Там же. С. 42–47.

ленность элементов. Здесь есть и внутриорганизационные «статические» принципы государственного управления («разграничение политической и административной составляющей публичной власти»), цели публично-го управления («стабилизация управления и обеспечение эффективного общественного развития»), требование к конкретному административно-правовому институту («детальная регуляция юридических процедур») и т. д.

Краткий обзор отечественной научной литературы позволяет сделать следующий промежуточный вывод. Предпринятые немногочисленными авторами попытки выделения принципов административного права носят явно незавершенный характер. Во многих случаях использованы произвольные критерии, которые с неизбежностью приводили к произвольному набору элементов. Более того, таковые, как правило, не могут претендовать на универсальность, нередко имеют весьма условное юридическое измерение, лишены свойства конкретной регулятивности. Этот доктринальный пробел небезобиден. По сути, самостоятельность, единство и даже само будущее российской отрасли административного права до сих пор под вопросом. А значит, неясны научно обоснованные перспективы развития института административных процедур.

Попробуем обратиться к зарубежному опыту по данному вопросу. Для начала отметим: выявление принципов административного права в зарубежных правовых системах наталкивается на уже обозначенные препятствия (субъективизм и подвижность, изменчивость национальных доктрин, национального законодательства и правоприменительной практики). Признавая указанные факторы, К.-П. Зоммерманн в рамках анализа европейского опыта выделил следующую систему принципов:

1. В качестве своего рода первоосновы заявлены принципы правового государства и верховенства права, все остальные принципы провозглашаются производными и/или модифицированными из названной фундаментальной диады.

2. «Формальные (процессуальные, структурные) принципы» характеризуют пути и средства, при помощи которых административные органы должны выполнять возложенные на них функции:

2.1. Принцип законности.

2.2. Правовая гарантированность и защита доверия.

2.3. Принцип равноправия и защиты произвола.

2.4. Чрезмерные запреты и ограничения (в том числе принцип пропорциональности).

2.5. «Должная правовая процедура».

2.6. Ответственность административных органов и должностных лиц.

2.7. Принцип кооперации (принцип сотрудничества): подразумевает необходимость взаимодействия публичной администрации и населения, как минимум в форме заслушивания адресатов принимаемых административных актов в рамках процедур. В более широком понимании таковой охватывает различные формы участия общественности, а также использование договорных компонентов в сфере административной дея-

тельности. В случае же органов ЕС речь идет и о взаимодействии национальных и наднациональных структур.

2.8. Транспарентность (доступ к информации, а также обоснование принимаемых решений).

2.9. Действенность и эффективность.

3. «Материальные принципы» отражают основные государственные цели и формулируются через основные конституционные права:

3.1. Ответственность за обеспечение безопасности (в том числе социальной, экологической сферах и т. п.).

3.2. Ответственность за инфраструктуру (оказание государством публичных услуг и обеспечение функционирования учреждений жизненного обеспечения: дорог, путей сообщения, снабжение водой, электричеством, энергией, создание коммуникативных сетей).

3.3. Социальная ответственность (обеспечение социальной надежности и социального равенства).

3.4. Экологическая ответственность (государственная цель и обязанность охраны окружающей среды и сохранение природной основы жизни человека)¹⁸.

Позволим выделить некоторые особенности предложенной доктринальной системы. Во-первых, ярко прослеживается иерархия принципов. Во-вторых, имеет место дуализм: выделены функционально-процессуальные и материальные принципы, при этом последние, на наш взгляд, являются не столько «классическими» принципами административного права как отрасли, сколько целями государственной политики (государственного управления). В-третьих, можно говорить о более или менее ярко выраженном процедурном аспекте «формальных принципов» (заслушивание участников процедуры, обоснование решений, пропорциональность применяемых ограничений и т. д.).

В научной литературе, посвященной компаративистским исследованиям, можно встретить более изящную и компактную классификацию принципов административного права.

1. Принцип законности: в англосаксонской традиции воплощен в концепции Rule of Law, а в континентальной он «распадается» на два начала (принцип верховенства закона и принцип основанности на законе).

2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, из которого, в свою очередь, выводятся принципы пропорциональности (соразмерности) и запрет дискриминации.

3. Принцип правовой стабильности, конкретизирующийся в принципе правомерности и принципе правовой определенности (защиты доверия).

4. Принцип разумности и необходимости, дающий «жизнь» в том числе запрету сверхформализма, запрету бессмысленного применения права¹⁹.

¹⁸ См.: Зоммерманн К.-П. Указ. соч. С. 65–82.

¹⁹ См.: Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М., 2003. С. 23–27.

Несмотря на последовательную внутреннюю логику, данная модель системы принципов, как представляется, ориентирована в первую очередь на внешнеуправленческие отношения, взаимодействие публичной администрации с населением. Следовательно, принципы внутриорганизационных управленческих отношений остаются за рамками данной классификации.

Наконец, наряду с сугубо доктринальными, нельзя не упомянуть подходы к принципам административного права, выработанные в практических целях авторитетными международными организациями. Так, для оценки законодательства об административных процедурах ОЭСР совместно с Европейским союзом в рамках программы SIGMA²⁰ (проект «Содействие улучшению в управлении и менеджменте») в 2005 г. подготовлен контрольный лист вопросов (чек-лист). SIGMA подчеркивала, что из множества принципов административного права особо важные принципы, отраженные в практике Европейского суда, включают в себя в частности:

- 1) принцип законности;
- 2) принцип соразмерности;
- 3) принцип правовой определенности;
- 4) принцип защиты законных ожиданий;
- 5) принцип недопущения дискриминации;
- 6) принцип права на слушания в ходе административных процедур по принятию решения²¹.

Именно эти принципы предлагается рассматривать в качестве первоосновы; остальные принципы административного права, процесса и процедур должны выводиться из вышеназванных. Данный подход к принципам административного права весьма прагматичен. Речь не идет о теоретически безупречной дедуктивно выведенной конструкции. В данном случае берется набор положений более или менее процедурного характера, описывающих в первую очередь отношения по взаимодействию публичной администрации с населением. Нетрудно заметить: при таких акцентах роль принципов административных процедур сложно переоценить; именно они становятся одним из важнейших правовых средств (как, собственно, и сами административные процедуры).

При этом анализ ряда зарубежных исследований (и подражательных работ на постсоветском пространстве) позволяет констатировать любопытное обстоятельство. Нередко принципы административных процедур

²⁰ Основана в 1992 г., является совместной инициативой ОЭСР и ЕС; функционирует в рамках Службы государственного управления ОЭСР (Public Management Service – PUMA) и в рамках Центра по сотрудничеству со странами – не членами ОЭСР (Centre for Co-operation with Non-Member Economies – CCNM).

²¹ URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/37890936.pdf> (дата обращения: 30.12.2018). Подробнее по этому вопросу см.: *Хван Л. Б.* Принципы административных процедур в странах Центральной Азии (сквозь призму OECD Checklist) // Ежегодник публичного права 2018 : принципы административных процедур и административного судопроизводства. М., 2018. С. 162–202.

рассматриваются столь широко, что во многом приравняются к принципам всей отрасли административного права, особенно в их «процедурной интерпретации» (вроде сформулированной в программных документах SIGMA). В этом случае, как правило, говорят о принципах законности, пропорциональности (соразмерности), охраны доверия, запрете сверхформализма и злоупотребления правом, равенства, беспристрастности, а также о более частных принципах вроде заслушивания сторон, мотивировки решений, активной роли публичной администрации в процедуре и т. д.²² Подобное «смешение» неоднородных множеств представляется объяснимым. Многие из общих принципов административного права получают свое нормативное закрепление не только (и даже не столько) в тексте конституций, сколько в законах об административных процедурах. Естественно, что подходы законодателей могут весьма отличаться: если, например, Закон ФРГ 1976 г. «Об административных процедурах» сознательно избегает «повторов» общеправовых принципов, а специальные, собственно процедурные принципы закреплены в отдельных статьях (принцип исследования – § 24; принцип заслушивания – § 28; право на ознакомление с материалами дела – § 29), то другие законы (особенно последних «волн» принятия, в том числе на постсоветском пространстве), наоборот, весьма прилежно все эти принципы перечисляют. По замечанию Ж.-Б. Оби, один из широчайших наборов процедурных принципов можно найти в Кодексе «Об административной процедуре» Польши 1960 г.²³:

- 1) принцип верховенства права (законности);
- 2) принцип объективной истины;
- 3) принцип учета публичных интересов и прав участников процедуры;
- 4) принцип защиты законных ожиданий;
- 5) принцип предоставления информации;
- 6) принцип заслушивания сторон;
- 7) принцип мотивировки решений;
- 8) принцип простоты и экономичности процедуры;
- 9) принцип принятия примирительных решений в делах с противоположными интересами сторон;
- 10) принцип письменного делопроизводства;
- 11) принцип двуступенчатости (двух инстанций) процедуры;
- 12) принцип стабильности итоговых решений;
- 13) принцип судебного контроля, проверки решений на соответствие закону²⁴.

²² См., например: Ежегодник публичного права 2018 : принципы административных процедур и административного судопроизводства. М., 2018.

²³ Текст перевода данного закона на английский язык доступен по следующей ссылке: URL: <https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/EN%20%20Code%20of%20Administrative%20procedures%20Poland%20.pdf> (дата обращения: 05.09.2018).

²⁴ Codification of Administrative Procedure, J.-B Auby (ed.), Bruylant. 2014. P. 20.

Примечательно, что в некоторых правовых порядках ведутся ожесточенные дискуссии по поводу корректности закрепления общих принципов административного права в законодательстве об административных процедурах. Например, как пишет Л. Жанг (L. Zhang), «...до настоящего времени академическое сообщество Китая не может прийти к соглашению о значении и пределах понятия «общие принципы административного права». Такие предлагаемые различными исследователями принципы, как законность, транспарентность, участие, равенство, разумность, эффективность, пропорциональность и защита законных ожиданий, в действительности одновременно включают в себя и материальные, и процедурные аспекты. Как разрешить это противоречие с целью создания специального закона об административных процедурах? Удовлетворительный ответ на этот вопрос до сих пор не найден»²⁵.

Думается, здесь необходимо учитывать несколько обстоятельств. Во-первых, с практической точки зрения столь плотная связь общих принципов административного права с законодательством об административных процедурах ничуть не вредит ни принципам, ни законодательству, хотя бы потому, что в ряде (особенно постсоветских) правовых систем само ознакомление с этими прогрессивными положениями началось именно с анализа законодательства о процедурах. Но даже в «зрелых» правовых системах, выработавших общие принципы десятилетиями судебной практики и воспринимающих их как нечто само собой разумеющееся, в единстве материальных и процессуальных аспектов, безотносительно того, сформулированы они или нет в том или ином законе, каждодневное «введение» в управленческую практику принципов пропорциональности, защиты доверия и т. п. обеспечивается в первую очередь применением законодательства об административных процедурах. Во-вторых, необходимо разграничивать предмет законодательства об административных процедурах и сами процедуры: «подлинные» законы о процедурах есть нечто большее, чем просто система процедурных правил. Так, материальные нормы о формах управленческих действий позволяют говорить о названных правовых актах как о своего рода кодексах публичного управления. Неудивительно, что закрепляемые в них принципы имманентно стремятся к универсальности; их не только процессуальное, но и материально-правовое измерение вполне способно охватить основные направления внешнеуправленческой деятельности публичной администрации.

²⁵ «However, until now, the Chinese academic community cannot reach an agreement on the meaning and the scope of the notion «general principle of the administrative law». The principles suggested by the various scholars, such as the legality, the transparency, the participation, the equity, the rationality, the efficiency, the proportionality, and the legitimate confidence, involve in fact both substantial and procedural aspects, at the same time. How to reconcile this contradiction with the objective to make a specific law on the administrative procedure? A satisfactory answer to this question has not been found yet» (Zhang Li. Chapter 3. China, in Codification of Administrative Procedure, J.-B Auby (ed.), Bruylant. 2014. P. 93–94).

Следовательно, закрепление таковых в законодательстве вовсе не обедняет содержание принципов и законов; наоборот, оно придает первым и вторым могущество и уникальную роль в соответствующих правовых системах.

Однако если для прагматических целей законодателя и правоприменителя в целом достаточно обозначенных эмпирически выработанных подходов, то формирование самостоятельной полноценной доктрины требует много большего. Попробуем построить достаточно абстрактную модель, призванную если не запечатлеть в мельчайших деталях этическое полотно принципов административного права (это невозможно уже хотя бы в силу многочисленных национальных особенностей, исторической изменчивости и неодинаковым уровнем и характером развития правопорядков), то обозначить концепцию, которая в дальнейшем может дополняться и совершенствоваться. Для формирования этой модели необходимо учесть ряд методологических ошибок и неточностей, допущенных в рассмотренных выше подходах. Во-первых, попытка простого перечисления выстроенной в ряд цепочки понятий обречена на неуспех, так как *предмет, структура и содержание административного права объективно сложны и продолжают усложняться. Здесь можно говорить не о цепочках дискретных «точек», а о семантических множествах, «площадках», каждая из которых выполняет свои функции и по-разному соотносится с иными компонентами.* Во-вторых, критерии для выделения таких групп принципов должны носить прозрачный и по возможности объективный характер, чтобы свести к минимуму произвольность и алогичность предлагаемой системы. В-третьих, нужно признать: лишь немногие принципы способны охватить всю отрасль административного права целиком. Более того, такие принципы носят конституционный и даже общеправовой характер. То есть пытаться искать и находить сугубо «административные» общеотраслевые принципы – малоперспективная задача. Другое дело, что такие «великие принципы», безусловно, имеют, помимо прочего, административно-правовое измерение и определяют логику развития всех административно-правовых регуляторов, включая, естественно, и административные процедуры. В-четвертых, выделяя семантические площадки, нужно признать открытый характер системы, так как по мере развития какие-то принципы будут неизбежно возникать, а другие, наоборот, угасать.

Итак, в качестве первоосновы, универсальных принципов административного права мы предлагаем не диаду К.-П. Зоммерманна («принцип правового государства» – «верховенство права»), а два фундаментальных принципа, воплощающих в себе гегелевское правило о единстве и борьбе противоположностей, в данном случае формально-юридического и неформального начал. То есть все фундаментальные принципы, на наш взгляд, есть порождение принципов *законности* («правомерности», «верховенства права» и т. д.) и *справедливости* (разумности, гуманизма, добросовестности и т. п.). В результате их комбинации можно говорить о

таких производных общих принципах, как защита законных ожиданий (охрана доверия, правовая стабильность), принцип пропорциональности (соразмерности), принцип равенства и др. Неуниверсальные принципы должны быть упорядочены в сравнительно самостоятельные группы, для выделения которых предлагаем такие сравнительно объективные критерии, как функции права. В отечественной доктрине, как известно, выделяются две диады функций права: статическая и динамическая, а также регулятивная и охранительная (табл.)

Т а б л и ц а

Схематическая система принципов

	Регулятивные принципы	Охранительные принципы
Статические принципы	2	3
Динамические принципы	4	5

← 1

Примечание: 1 – универсальные принципы; 2 – регулятивные статические принципы; 3 – охранительные статические принципы; 4 – регулятивные динамические принципы; 5 – охранительные динамические принципы.

Регулятивные статические принципы охватывают преимущественно организационные управленческие отношения. Другими словами, именно здесь мы видим «место» для принципов организации государственного управления и исполнительной власти (в том числе разделения властей, федерализма и т. п.). *Охранительные статические принципы* – это материальные принципы административной ответственности (шире – административного принуждения). К таковым, например, О. В. Панкова относит законность, ответственность за вину (презумпцию невиновности), равенство перед законом и судом, индивидуализацию ответственности²⁶. С этим набором в целом можно согласиться со следующей корректировкой: законность и равенство – общеправовые принципы (хотя, конечно, у них есть и определенная специфика в институте административной ответственности). Думается, к данной группе можно также отнести принцип личной ответственности.

Однако наибольшее значение для заявленной проблематики имеют динамические принципы, т. е. такие начала, которые определяют «дух» реализации публичной администрацией и иными уполномоченными органами, должностными лицами своей компетенции, а невластными субъектами – своих публичных прав и обязанностей. То есть четвертая и пятая группы есть *процессуальные принципы* административного права. При этом *охранительные динамические принципы* – это принципы юстиционного и юрисдикционного административного процесса (администра-

²⁶ См.: Панкова О. В. Настольная книга по делам об административных правонарушениях : науч.-практ. пособие / под ред. Н. Г. Салищевой. М., 2008. С. 11–13.

тивного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях). В то время как *регулятивные динамические принципы* охватывают и определяют природу позитивного процесса, административных процедур. Следовательно, принципы административных процедур – это четверть «плоскости» административного права. Однако без них упорядочивающее (т. е. собственно управленческое) воздействие, внешние управленческие административные правоотношения в развитых правовых системах немислимы. Важным достоинством представленной модели является возможность комбинирования, сравнительного анализа обозначенных подмножеств, во-первых, с целью выявления общего и частного; во-вторых, для демаркации, отделения различных явлений друг от друга; в-третьих, для диагностирования «избыточности» или, наоборот, пробельности тех или иных подмножеств.

Например, какова сфера действия принципов запрета злоупотребления правом, запрета сверхформализма, бессмысленного применения права? Очевидно, что таковые не очень актуальны для статических регулятивных отношений (ведь здесь речь идет о создании предпосылок, организационных структур и т. п.). В сфере статических охранительных правоотношений их функции различны: если властный субъект должен всегда сохранять беспристрастность и добросовестность, то, например, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, «легально» может лгать и иными способами действовать недобросовестно. Наоборот, для динамических отношений всех типов значимость названных принципов трудно переоценить. Как в позитивных, так и негативных (юстиционных, юрисдикционных) процедурах все участники должны быть добросовестными. Следовательно, данные требования должны быть отражены не только в законодательстве об административных процедурах, но и в процессуальных нормах КоАП РФ, а также КАС РФ.

Поиск общего и особенного в предложенной модели принципов – перспективная, но несколько выходящая за предмет настоящего исследования задача. Отметим лишь некоторые «штрихи». Статические регулятивные отношения и принципы создают предпосылки для внешнеуправленческой деятельности. Впрочем, было бы упрощением утверждение о том, что эти принципы соотносятся с принципами административных процедур как первоначальное (главное) и производное (второстепенное). Как правило, последние придают «новое дыхание» и наполняют конкретным содержанием стремящиеся к известной абстрактности организационные принципы. Так, принцип демократизма (в целом, как известно, не очень свойственный исполнительной власти) в сфере административных процедур должен преломляться в конкретных процедурных правах невластных участников, и в первую очередь в праве таких лиц на участие в процедуре. Ближе всего друг к другу, конечно, динамические принципы. При этом они в отличие от статических принципов более склонны к интернациональности и в наибольшей степени

подвергаются рецепции как из различных правовых систем, так и между различными отраслями права в рамках одной правовой системы. Наконец, предложенная многомерная модель позволяет как «надстраивать» подмножества (добавлять принципы более высокого порядка, включая международные), так и «углублять», выстраивать тетрады принципов отдельных институтов административного права²⁷.

Итак, на основе критического анализа российской и европейской доктрины можно предложить новую систему принципов административного права, в основу которой положены функции права (статическая и динамическая, регулятивная и охранительная). Соответственно, можно выделять: универсальные принципы административного права, регулятивные статические, охранительные статические, регулятивные динамические и охранительные динамические принципы. Универсальные принципы административного права охватывают всю совокупность административно-правовых отношений и институтов. Статические принципы являются принципами материальных институтов административного права, динамические – процессуальных, регулятивные определяют структуру и логику институтов, регулирующих правомерное поведение субъектов, охранительные посвящены противодействию противоправному поведению, а также разрешению правовых споров. Соответственно, регулятивные статические принципы – это основополагающие начала организации государственного управления и исполнительной власти. Охранительные статические принципы есть материальные принципы административной ответственности (принуждения). Динамические принципы охватывают все виды административного процесса. При этом если охранительные динамические принципы могут быть отнесены к сфере юстиционного и юрисдикционного административного процесса (т. е. административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях), то регулятивные динамические принципы являются принципами административных процедур. Следовательно, принципы административных процедур – это лишь часть «тематической плоскости» всего административного права. Однако без них

²⁷ В качестве примера приведем институт государственной службы. Статическими регулятивными будут принципы организации и построения государственной службы. Статическими охранительными – материальные принципы дисциплинарной ответственности. Регулятивные динамические принципы должны опосредовать отношения по прохождению государственной службы – как внутриаппаратные процедуры вроде аттестации, так и внешнеуправленческие (собственно по реализации полномочий вовне). Наконец, охранительные динамические принципы – это основополагающие идеи порядка привлечения к ответственности и рассмотрения служебных споров. Здесь как нигде для самих государственных служащих важны процедурные гарантии, аналогичные тем, которыми должны наделяться невластные участники позитивных административных процедур (ознакомление с материалами дела, право представлять свою правовую позицию, право на обоснованное решение и т. д.).

упорядочивающее (т. е. собственно управленческое) воздействие, внешнеуправленческие административные правоотношения в развитых правопорядках немислимы.

Сибирский государственный университет путей сообщения, Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИИХ»

*Давыдов К. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права
E-mail: davkon@yandex.ru*

Siberian State Transport University, Novosibirsk State University of Economics and Management

*Davydov K. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Public Law Department, Associate Professor of the Administrative, Financial and Corporate Law Department
E-mail: davkon@yandex.ru*