

*К 90-летию
Института Государства и Права
Российской Академии Наук*

ПРОБЛЕМЫ НАУКИ

АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Материалы научной конференции
«Лазаревские чтения»
(20–21 ноября 2014 г.)**

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

*К 90-летию
Института Государства и Права
Российской Академии Наук*

ПРОБЛЕМЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Материалы научной конференции
«Лазаревские чтения»
(20–21 ноября 2014 г.)**

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора,
заслуженного юриста Российской Федерации
С.В. Запольского

Москва
2015

УДК 342.9(082)
ББК 67.401я43
П78

Общая редакция:

С.В. Запольский — зав. сектором административного
и бюджетного права ИГП РАН

Руководитель авторского коллектива — *Ю.Л. Синичкина*

П78 **Проблемы науки административного права: Материалы научной конференции «Лазаревские чтения» (20–21 ноября 2014 г.).** — М.: КОНТРАКТ, 2015. — 164 с. — (Экономика. Финансы. Право).

ISBN 978-5-98209-183-3

Сборник подготовлен по результатам круглого стола «Лазаревские чтения», проведенного 20–21 ноября 2014 г. в Институте государства и права РАН. Чтения были посвящены проблемам науки административного права и путям их разрешения в современных социально-экономических условиях, в частности, продолжающегося экономического кризиса и напряженной международной обстановки. Исследованы многие аспекты деятельности исполнительных органов государства, широкий круг форм и методов государственного управления.

Издание подготовлено при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

УДК 342.9(082)
ББК 67.401я43

ISBN 978-5-98209-183-3

© Коллектив авторов, 2015
© Адвокатское бюро «Запольский
и партнеры», 2015



Борису Михайловичу Лазареву — доктору юридических наук, профессору, заслуженному деятелю науки, выдающемуся государствоведу, классику административного права, носителю нормативной культуры в законотворчестве — в январе 2015 г. исполнилось бы 85 лет. Памяти крупного ученого и замечательного человека посвящаются регулярно проводимые Институтом государства и права РАН Лазаревские чтения.

Б.М. Лазарев родился в д. Калугино Серпуховского района Московской области в 1930 г. Поступил на юридический факультет Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, который окончил в 1953 г. С 1953 по 1956 г. учился в аспирантуре этого же факультета. С 1957 по 1960 г. работал редактором в

Государственном издательстве юридической литературы (ныне — издательство «Юридическая литература»).

В Институт государства и права Б.М. Лазарев пришел в 1960 г. и проработал в нем до конца жизни. Начав работу в должности младшего научного сотрудника в 1960 г., Б.М. Лазарев в 1962 г. под руководством профессора И.И. Евтихиева защитил кандидатскую диссертацию на тему «Государственное управление советской торговлей». Работая в секторе административного права, в 1973 г. защитил докторскую диссертацию на тему «Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления». С 1975 г. Б.М. Лазарев — заведующий сектором административного права Института государства и права АН СССР, с 1992 г. — руководитель Центра публичного права Института государства и права Российской академии наук.

Научные интересы Б.М. Лазарева были посвящены разработке трех основных научных проблем: учения о компетенции органа управления, понятия ответственности в государственном управлении, концепции прав и свобод граждан в их отношениях с аппаратом государственной власти. В последние годы жизни Б.М. Лазарев участвовал в разработке модели президентской власти в СССР.

Б.М. Лазарев был автором нескольких индивидуальных, соавтором ряда коллективных монографий, а также автором большого количества научных статей, внесших значительный вклад в развитие науки административного права и управления. Монография Б.М. Лазарева «Компетенция органов управления» (1972) является основой науки о правовом статусе органов государственной власти. Под руководством и при непосредственном участии

Б.М. Лазарева были подготовлены монографии «Научные основы государственного управления» (1968), «Аппарат управления социалистического государства» в двух частях (1976, 1977), «Конституция СССР (политико-правовой комментарий)» (1982), «Гражданин и аппарат управления» (1982), «Комментарий к Основам законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» (1983), «Перестройка государственного управления: организационно-правовые вопросы» (1987), «Управленческие процедуры» (1988), «Государственное управление на этапе перестройки» (1989), «Курс советского административного права» в трех томах и ряд других.

Б.М. Лазарев, начиная с 1960 г., являясь внештатным консультантом Президиума Верховного Совета СССР, активно участвовал в разработке проектов таких важных законов, как Конституция СССР 1977 г., конституции автономных республик СССР, Закон о выборах народных депутатов СССР, Закон о Совете Министров СССР, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и ряда других.

В 1988–1992 гг. Б.М. Лазарев исполнял обязанности заместителя председателя Комитета конституционного надзора СССР, а позже выступал экспертом Конституционного Суда РФ.

Б.М. Лазарев ушел из жизни в 1995 г., не успев закончить работу, которая помощью его коллег и родных увидела свет в 2002 г. под названием «Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование)».

Жизнь Бориса Михайловича Лазарева — яркий пример служения интересам Отечества, защите прав и свобод человека и гражданина, преданности науке, добропорядочности, уважительного отношения к людям. Память о Б.М. Лазареве будет передаваться от поколения нынешних его учеников и последователей к будущим поколениям ученых-юристов.

*Б.М. Лазарев,
д.ю.н.*

К ВОПРОСУ ОБ ИСПОЛНЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА РФ, ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ

1. Общая проблема обеспечения исполнения решений органов государственной власти (на всех уровнях) требует разработки и принятия ряда радикальных мер по улучшению исполнительской дисциплины.

Речь идет, во-первых, о создании организационных предпосылок для решения этой проблемы, особенно в сфере осуществления исполнительной власти; во-вторых, о внедрении экономических стимулов, которые должны заставить, заинтересовать исполнителя выполнить поставленную перед ним задачу качественно и в установленные сроки; в-третьих, о последовательной реализации уже установленных законами мер дисциплинарной, имущественной, административной и уголовной ответственности должностных лиц за халатное отношение к служебным обязанностям и иные должностные правонарушения; в-четвертых, о создании правовой базы, позволяющей оперативно и объективно реагировать на факты нарушения законности и государственной дисциплины.

2. Говоря об организационных предпосылках, следует иметь в виду необходимость организации единой системы государственного контроля за исполнением принятых решений. Как известно, на федеральном уровне таким органом является Контрольное управление Президента и его окружные органы.

Однако это не решает проблемы в целом. На наш взгляд, необходимо создать самостоятельную централизованную федеральную систему органов государственного контроля, которая явилась бы одновременно координационным центром, обеспечивающим согласованные действия многочисленных ведомственных контролирующих органов. Статус системы органов государственного контроля, их компетенция и взаимодействие с другими контролирующими органами должны быть определены федеральным законом.

3. На практике еще крайне редко применяются экономические санкции к организациям и должностным лицам, не выполняющим требований законов и иных правовых актов. Вместе с тем не разработана и система экономического поощрения соответствующих органов и лиц, безупречно выполняющих возложенные на них обязанности. Речь идет о возможных финансовых и налоговых льготах по отношению к хозяйствующим субъектам (например, за четкое выполнение обязанностей по контрактам о государственных закупках и поставках продукции, о разработке и реализации тех или иных государственных программ).

4. Как и в дореформенные времена, в стране слабо действует институт дисциплинарной ответственности должностных лиц. Ныне ряд удачных в этом отношении норм прописан в Положении о федеральной государственной службе, утвержденном Указом Президента РФ.

РАЗДЕЛ II ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

*И.В. Михеева,
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», Нижний Новгород,
д.ю.н.*

МИНИСТЕРСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ТРАДИЦИИ И ПРОБЛЕМЫ

Роль органов исполнительной власти, включая министерства, в управлении государством предопределяется масштабностью сферы, на которую распространяется их деятельность. Российское государство имеет длительную историю развития, поэтому, обращаясь к современным проблемам науки административного права и практики государственного управления, хотелось бы, по возможности, обозначить историческую традиционность существующих сегодня проблем.

Исторически эффективность деятельности исполнительных органов государственной власти определялась структурным единообразием и функциональной наполненностью их системы. Именно система, структура, функции органов государственной власти лежат в основе эффективной управленческой деятельности еще со времен Российской империи.

Основы функционирования современных федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) были заложены реформами государственного управления 1802–1811 гг. Манифестом от 08.09.1802 учреждалось единое Министерство, разделенное на восемь отделений, каждое из которых, в свою очередь, составляло особое министерство и находилось под непосредственным управлением министра¹. Базовым структурным элементом сложившейся на сегодня системы органов управления (исполнительной власти) остаются министерства. Здесь очевидна некоторая видовая похожесть организационно-правовых форм центральных (в Российской империи) и федеральных (в современной России) государственных органов.

Система центральных органов управления, созданная в России в ходе административной реформы начала XIX в., включала в себя министерства и главные управления и имела отраслевую структуру из восьми органов. Это предопределило многофункциональность центральных органов в управлении множеством отраслей хозяйства Российской империи². Государ-

ственные дела вмещали пять частей управления. Это внешняя и внутренняя политика, судоустройство, внешняя и внутренняя безопасность. На одну часть могли быть направлены организационно-управленческие векторы нескольких органов. Например, внешней безопасностью занимались и военное, и морское министерства. Государственная экономия входила в компетенцию министерств: внутренних дел (МВД), народного просвещения, финансов. Кроме того, ею занимались государственное Казначейство и ревизия государственных счетов, а также главное управление путей сообщения. В то же время существовали и многофункциональные органы центрального управления. Так, в сферу управленческого воздействия МВД входили государственная экономия и устройство внутренней безопасности. Функции центральных исполнительных органов в XIX в. не были конкретизированы. Определялся лишь «общий порядок исполнения законов»¹.

Сегодня количество ФОИВ выросло как за счет министерств, так и за счет образованных служб (реализуют функции контроля и надзора) и агентств (оказание государственных услуг)². Функционирует 22 министерства. При этом идет постоянное обновление структуры федерального управления. Стоит сказать, что изменение этой структуры происходило и в Российской империи, но оно не было столь динамичным и предопределялось объективным ходом экономического развития России.

К примеру, трансформация организационно-правовой формы ведомства, осуществившего государственное управление путями сообщения, проходила в течение длительного периода. Созданный первоначально Департамент водных коммуникаций (1798 г.) был преобразован в Управление водяными и сухопутными сообщениями (1809 г.), затем — в Главное управление путей сообщения (1920 г.), в Главное управление путей сообщения и публичных зданий (1833 г.), наконец, приобрел организационно правовую форму министерства — Министерство путей сообщения (1865 г.). Видим, что отраслевой орган существовал десятилетия, меняя форму и расширяя полномочия, объективно обусловленные развитием дорожной инфраструктуры большого государства.

Что лежит в основе современной динамики структуры ФОИВ, понять трудно, поскольку она не позволяет говорить об эффективности государственного управления. Возьмем, к примеру, органы исполнительной власти, задействованные в настоящий момент в сфере трудовой миграции. Наряду с Федеральной миграционной службой (ФМС) это Федеральная служба безопасности России (ФСБ), Министерство иностранных дел России (МИД), Федеральная служба по труду и занятости, Министерство здравоохранения РФ. В то же время особенностью современной миграционной ситуации в Российской Федерации остается угрожающий характер незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства.

Не так давно было ликвидировано Министерство регионального развития. В то же время созданы и действуют министерства: по делам Крыма, по

¹ См.: Манифест от 08.09.1802 «Об учреждении министерств» // ПСЗ I. Т. 27. № 20406.

² Подробно об этом см.: *Михеева И.В.* Российские министерства в XIX веке: опыт нормотворчества: монография. М., 2010.

¹ Манифест от 25.07.1810 «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих» // ПСЗ I. Т. 31. № 24307.

² См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

развитию Дальнего Востока и по делам Северного Кавказа. Если исходить из того, что экономическая политика государства, в том числе в регионах, контролируется Минэкономразвития, а губернаторам для лоббирования своих экономических и финансовых интересов приходится обращаться прежде всего в Министерство финансов или Администрацию Президента, возникает сомнение в системности подхода к управлению регионами огромной страны. Делается попытка положить в основу выстраивания структуры ФОИВ территориальный принцип (принцип управления конкретными территориями), отношение к которому крайне неоднозначно, поскольку ни в Европе, ни в России он фактически не использовался.

Кроме того, интерес представляют шаги по изменению структуры исполнительной власти посредством ликвидации таких ФОИВ, как Рособоронзаказ (Федеральная служба по оборонному заказу, существовала с 2004 г.) и Рособоронпоставки (Федеральное агентство, существовало с 2007 г.). Их полномочия переданы Министерству обороны во главе с сильной фигурой министра С. Шойгу, который, безусловно, будет сдерживать возможные коррупционные тенденции и способен консолидировать работу по оборонному заказу.

Расширение полномочий министерства с сильным министром на фоне ликвидации министерства со слабым министром делает очевидным вывод о том, что организационно-правовое реформирование системы государственного управления в РФ, в отличие от опыта проведения административной реформы в Российской империи, имеет скорее тактический, чем стратегический (долгосрочный), характер и зависит во многом от фигур, а не от институтов.

Рассматривая роль конкретных министров в управлении государством, подчас возникает вопрос о влиянии социально-политической обстановки на реализацию министерствами компетенции «по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию»¹, поскольку сегодня эти элементы компетенционного блока министерств являются базовыми и позволяют рассматривать участие министров в управлении государством именно через реализации функций по нормативно-правовому регулированию. Это коррелирует с вопросом о том, могла ли расстановка политических сил на разных этапах исторического развития Российской империи влиять на позицию министерств в ходе осуществления ими текущей правотворческой деятельности?

Дело в том, что деятельность министерств (министров) всегда имела обеспечительный характер, формируя механизм реализации актов более высокого порядка (монарха, коллегиальных органов — Комитета министров, Совета министров; законосовещательного Государственного совета, законодательных органов — Государственной думы и Государственного совета после 1905 г.). Поэтому справедливо утверждать, что центральные органы государственного управления, прежде всего министерства, всегда имели своеобразный статус, характеристиками которого являлись: «некоторая «отстраненность» от политики и своего рода функциональная нейтральность»².

¹ См. п. 3 Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

² Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 155.

В связи с этим, позиционируя прежде всего публичную функциональность органа, действующего в интересах общества и государства того времени, сложно говорить о политической подоплеке и политической окраске подготовленного в министерстве решения (в форме административного акта нормативного характера). Деятельность министра как в Российской империи, так и в современной России подзаконна, связана с компетенцией его министерства, ограничена сферой применения издаваемых актов и т.д.

Министры Российской империи всегда действовали в границах круга установленных дел, в пределах закона, в конкретной установленной форме. Текущая регулятивная, правотворческая деятельность в большей степени касалась подчиненных субъектов, имела низкий уровень обобщения практики, во многом была формализована. Внутренняя форма, алгоритм создания акта регламентировались правилами делопроизводства и письмоводства, содержались в Положениях о министерствах и в издаваемых ими или для них инструкциях. Министры могли проявлять свою самостоятельность в очень ограниченных рамках, поскольку действовали либо по поручению (распоряжению) монарха, либо для разрешения конкретной управленческой ситуации. Издание министрами административного акта, министерское подзаконное нормотворчество рассматриваются как функция государственного управления и как основная форма реализации их компетенции. В этом случае задачей становилось найти оптимально эффективный ход, чтобы выполнить свои обязанности по управлению вверенной сферы. Потому, думается, на содержание деятельности по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, предпринимавшейся в рамках текущего нормотворчества расстановка политических сил, если и могла иметь влияние, то очень опосредованное. То же, пожалуй, можно сказать и о современных министерствах и возглавляющих их министрах.

Хотя ответ не может быть однозначными. Роль личности в истории нашей страны известна. Личность министра, его харизма, интеллект и проч. играли роль в определении направлений развития вверенной министерству сферы государственного управления. Так, именно при министре финансов (1882—1886 гг.) Н.Х. Бунге велась работа по либерализации фабричного (трудового) законодательства. В годы его правления был запрещен труд малолетних детей на фабриках; восемь часов ограничена продолжительность рабочего дня детей и подростков в возрасте от 12 до 15 лет; запрещены ночные работы; изданы «Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности», где ограничивался произвол работодателей в отношении работников и проч. Хорошо известны «фигуры» других министров — С.Ю. Витте, П.А. Столыпин и др.

Тем не менее еще в 1762 г. Н.И. Панин в представленном им проекте Манифеста о создании Императорского совета обращал внимание на необходимость государственного управления основывать не на соизволениях лиц, а на власти мест государственных¹. Это означает, что структура органов управления большим Российским государством должна иметь объективную обусловленность и стратегическую предопределенность, а компетенция органа и его руководителя — иметь четко очерченные в законодательстве гра-

¹ URL: http://eslovar.com.ua/slovar_russkogo_yazyika_veka/page/panin_nikita_ivanovich.561/ [Электронный ресурс]. Дата обращения: 12.01.2015.

ницы. Это позволит нейтрализовать любую персонифицированность (индивидуализацию) исполнительных по своей природе органов.

Система и структура субъектов государственного управления не исчерпывают всех вопросов деятельности реформируемых органов в истории и современности. Есть и другие проблемы, имеющие историческую схожесть и традиционность, которые «накопились» в результате перманентного реформирования современного Российского государства и во многом связаны с оформлением компетенции органов исполнительной власти (ОИВ). Для решения этих проблем необходимо «договориться о терминах», унифицировать законодательную терминологию, учитывая существующие теоретические обоснования употребления одних и тех же понятий в науке и законодательной практике. Обращает на себя внимание свободная трактовка таких базовых понятий административного права, как «компетенция», «полномочия», «функции». К этому списку прибавляются «услуги».

О компетенции писали Б.М. Лазарев, Ю.А. Тихомиров, ИЛ. Бачило и др.¹ О полномочиях правительственной власти рассуждал Б.Н. Чичерин, А.Д. Градовский. Г. Еллинек определял компетенцию как «определенный объем функций, предоставленных государственному органу». Дореволюционные исследователи опирались на теорию и практику государственного управления европейских стран, выделяли немецкую и французскую «теории вообще о компетенции»².

Несмотря на достижения юридической мысли, сегодня ученые и законодатель не считают необходимым обратиться к этим наработкам. Так, Ю.Г. Арзамасов справедливо обращает внимание, что «осуществляя властные полномочия, федеральные органы исполнительной власти опираются в своей деятельности на определенный круг основных прав и четких обязанностей». Но далее добавляется: «совокупность которых и составляет понятие «компетенция»³. В работе по истории России Н.И. Зувев в содержание понятия компетенции включает «предметы ведения государственного органа... и ...степень его власти». Отмечается, что «...если орган не был наделен императором определенной степенью власти, то его компетенция состояла только из первого элемента»⁴. Думается, такой подход основан на недопонимании юридической подоплеки данного понятия. Компетенция — комплексное, сложное межотраслевое правовое явление. Она не может ограничиваться лишь кругом подведомственных дел (предметом ведения). Кроме этого, необходимо еще право разрешать этот круг дел конкретными способами, средствами, с последующей ответственностью и по определенной процедуре. Иначе о компетенции говорить невозможно.

¹ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972; Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001; и др.

² Чичерин Б.Н. Курс государственной науки: в 3 т. М., 1894. См. также: Градовский А.Д. Начала русского государственного права: в 3 т. СПб., 1875. Т. I; 1876. Т. II; 1883. Т. III.; Еллинек Г. Система субъективных публичных прав. Берлин, 1892. С. 215, 216; Евстихьев А.О. Законная сила актов администрации. Люблин, 1911. С. 185–192.

³ Теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2007. С. 334.

⁴ Зувев Н.И. Комитет министров России в первой половине XIX века. Магадан, 2008. С. 83.

Предметная сфера деятельности органа, закрепленная в статутном документе, обусловлена его функцией, а полномочия — возможностью эту функцию реализовать. Именно поэтому трудно признать либо предмет ведения, либо полномочия единственным или определяющим элементом компетенции. К тому же предмет ведения может изменяться, поскольку под воздействием конкретно-исторических условий развития государства и общества подвижны объекты управленческого воздействия, а само полномочие властного субъекта при этом может оставаться фиксированным при расширении или сужении его границ, изменении его характера, методов (способов, инструментов) осуществления.

Отсутствие законодательной фиксации базовых для государственного управления понятий (компетенция, функция, полномочие) создает путаницу в их использовании, что дополняется сегодня проблемой соотношения этих понятий с другими, например «функции» с «услугами»¹. Думается, что обращение ученых к необходимости принять закон о федеральных органах исполнительной власти имеет под собой теоретическое обоснование и практическую необходимость.

Проблему терминологии и некоторую традиционность ее существования продолжает историческая аналогия форм государственного управления. Подходы к пониманию административного акта имеют большое значение для исследования форм и функций юридической деятельности административного учреждения.

В современном публичном праве административный акт отождествляется с правовым актом управления, административно-правовыми актами, наделяется нормативным² либо индивидуальным характером³, т.е. может быть результатом как нормотворчества, так и правоприменения. В частном же праве в большинстве случаев административный акт определяется как акт государственного управления индивидуального характера, в противоположность нормативному акту⁴.

Во всех случаях авторы, определяя понятие правового акта управления (административного акта), исходят, как правило, из «исторически сложившейся теории административного акта»⁵. Неоднозначность теоретических подходов к пониманию административных актов заставляет нас обратиться

¹ Подробно об этом см.: Михеева И.В. Органы исполнительной власти субъектов РФ: разрешительные функции и государственные услуги // Право. Журнал ВШЭ. 2013. № 3. С. 49–60.

² См.: Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 268–272; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 125, 126; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 28, 269, 273; Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 341, 342.

³ См.: Кокин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009.

⁴ См.: Кучерена А.Г. Общение с правоохранительными органами. М., 2008; Воробьев Н.И. Гражданское право Российской Федерации: учебное пособие. Ч. 1. Тамбов, 2007; и др.

⁵ Галиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 102.

к историческим параллелям. Позиция русских правоведов не была однозначной.

Административные распоряжения, которые издавались в рамках исполнительной деятельности, по мнению В.В. Ивановского, имели «исполнительный», правоприменительный индивидуальный характер¹. А.И. Елистратов настаивал на индивидуальном характере собственно административного акта², хотя сегодня мы можем говорить о том, что в стройной и четкой концепции А.И. Елистратова не учитывается многофункциональность органа исполнительной власти. Во всяком случае, нормотворческие полномочия министерств заставляют расширять нормативный диапазон их управленческой деятельности.

А.О. Евтихийев по способам осуществления целей делил административные акты на регулирующие фактические отношения либо абстрактно (в виде общих распоряжений), либо конкретно (в виде распоряжений по каждому конкретному случаю)³. В данной концепции правовой акт управления отождествляется с административным актом с широкой функциональной наполняемостью — от правоустановительной до правоприменительной.

На базе исторически сложившейся двойственности подхода к характеристике административного акта очевидным является необходимость учитывать сложность функций органов управления, осуществляющих как исполнительную, так и распорядительную деятельность, а значит, имеющих полномочия на принятие административных актов как нормативного, так и индивидуального характера. Такой подход может служить той «исторически сложившейся теорией административного акта», на которую ссылаются современные исследователи, так или иначе трактуя данное понятие.

В связи с этим важным для отраслевых наук представляется теоретико-правовая установка на межотраслевую фиксацию отождествления понятий актов управления и административных актов. Последние не должны сводиться только к нормативным или только к индивидуальным актам управления, а должны вмещать весь спектр возможных ситуационных качеств, проявление которых зависит от конкретной управленческой ситуации, требующей разрешения.

Еще одна часто обсуждаемая в теории административного права проблема — это «множественность наименований» одного и того же документа. Приказом утверждаются положения и уставы. Несмотря на то что в постановлении Правительства РФ дан исчерпывающий перечень форм нормативных актов федеральных органов исполнительной власти⁴, конкурируют

¹ См.: Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). В кн.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 345–350.

² См.: Елистратов А.И. Основные начала административного управления. 1914 г. // Там же. С. 547.

³ См.: Евтихийев А.О. Законная сила актов администрации. Люблин, 1911. С. 40–43.

⁴ См. постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

противоположные точки зрения: о признании инструкции самостоятельным видом акта и о необходимости утверждения инструкции приказом¹.

Думается, истоки этой проблемы можно найти в правотворчестве Российской империи. Так, в РГИА содержатся сборники нормативных правовых актов министерств Российской империи, где можно найти исторические примеры подобного многосложного издания подзаконных (административных) актов министерств. Например, Циркуляр Техничко-инспекторского комитета железных дорог от 14.06.1876 № 1876 «Об инструкции ветеринарам, состоящим при железнодорожных станциях в СПб. и Москве»; приказ МПС от 25.08.1892 № 99-892, которым «объявлялось Высочайшее утвержденное Положение об инспекции железных дорог, состоящих в ведении МПС»; Циркуляр начальника службы пути от 04.02.1899 № 1404 «О введении с 1 марта 1899 г. Положения об испытаниях при зачислении на должности артельного старосты и дорожного мастера»; Циркуляр от 03.07.1900 № 9900 «О введении в действие новых инструкций по Службе пути»; Циркуляр Департамента железных дорог от 19.07.1874 № 4417 «О правилах для перевозки по железным дорогам за границу транспортных средств», где Департамент железных дорог сообщает Советам Управлений и Правлениям Обществ железных дорог для руководства «о таковом постановлении Главнуправляющего Министерством путей сообщения», и др.

Рассмотрим Циркуляр Техничко-инспекторского комитета железных дорог от 12.05.1875 № 2531 с сообщением приказа по Военному ведомству от 22.03.1875. В нем говорится: «техничко-инспекторская часть сообщает для сведения доставленный Комитетом по передвижению войск железными дорогами и водою приказ по военному ведомству от 22 марта 1875 г. за № 77 «О Высочайше утвержденном Положении о комитете по передвижению войск железными дорогами и водою». Очевидно: 1. Положение о комитете по передвижению войск железными дорогами и водою 1) подписывается военным министром, 2) Высочайше утверждается, 3) циркуляром структурного подразделения железнодорожного ведомства *передается* заинтересованным субъектам *для сведения...*» Таким образом, если сегодня один нормативный акт, по сути, утверждается другим, то в Российской империи один нормативный правовой акт (низшей силы, если судить по иерархии издающего субъекта) использовался не для утверждения и издания (опубликования) другого акта (высшей силы или равного по силе), а лишь для доведения до сведения заинтересованных субъектов тем субъектом (органом, должностным лицом от которого исходил документ), который отвечал за распространение акта. Возможно, что такое ведомственное сопровождение акта легло в основу современной проблемы многосложного утверждения административных актов.

Итак, интерес к историческому прошлому имеет вполне функциональное основание, поскольку дает возможность увидеть некоторую традиционность существующих проблем функционирования министерств. Исторически сложившиеся подходы к пониманию компетенции органов исполнительной власти; представление об административном акте как форме государственного управления с широким функциональным наполнением (индивидуальным и норматив-

¹ См.: Бошно С. В. Понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 51–60.

ным); критерии стратегического выстраивания системы и структуры центральных органов государственной власти позволяют постичь те исторические особенности становления и развития системы государственного управления, которые могут составить фундамент дальнейшего системного и перспективного развития современной России.

*И.В. Панова,
Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»,
д.ю.н.,*

*Г.Ф. Суркичин,
Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики».*

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Совершенствование механизмов управления обществом является непременным условием выдерживания государствами конкуренции на современной международной арене. Российская Федерация не исключение в этом, и поэтому сегодня на постсоветском пространстве наблюдаются объединительные процессы, призванные в том числе увеличивать шансы стран-участниц на выдерживание этой конкуренции. Общая нормативно-правовая база и таможенное законодательство, в частности, имеют при этом исключительно важную роль, и поэтому их совершенствование сегодня наиболее актуально. В данной работе рассматриваются некоторые пробелы и недостатки законодательства в целом и таможенного законодательства в частности, которые накладывают свой отпечаток на качество таможенно-правового регулирования в Российской Федерации.

Применяемое в Российской Федерации таможенное законодательство Таможенного союза Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан (далее — ТС), а также законодательство о таможенном деле Российской Федерации несут в себе некоторые проблемные аспекты, характерные как для законодательства Российской Федерации в целом, так и собственные родовые недостатки.

Первой и самой важной общей проблемой является громоздкость. Так, в Российской Федерации общий объем действующих нормативных правовых актов составляет, по данным СПС «КонсультантПлюс», 1,08 гигабайт. Такой огромный объем информации человек способен читать лишь один раз в течение примерно 4 лет и 36 дней непрерывного ежедневного восьмичасового чтения со скоростью 1500 знаков в минуту. Это в условиях действия законодательно не закрепленного, но общеприменяемого на практике принципа «незнание закона не освобождает от ответственности», постоянного изменения законодательства, а также использования специализированного, трудного для восприятия обычного человека терминологического аппарата

приводит к общему фактическому параличу законодательства Российской Федерации, самоуправству чиновников и органов государственной власти, в том числе таможенных органов, и другим негативным последствиям. Проблема осложняется также высокой стоимостью официальных периодических изданий и публикаций нормативных правовых актов. Так, стоимость подписки на первое полугодие 2015 г., например, на минимальный набор таких изданий, как Российская газета¹, Собрание законодательства Российской Федерации², Парламентская газета³, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти⁴, Вестник Мэра и Правительства Москвы⁵ и Тверская, 13⁶, составляет в совокупности 19 650 руб. 05 коп., или более 77% среднемесячной заработной платы россиянина⁷. Если нормы права совпадают с нравственными нормами каждого лица, подсказываемые его совестью, такое положение вещей является возмутительным, но не катастрофичным, однако если они не совпадают, как, например, в случае преобладающих в таможенном законодательстве процедурных норм, положения которых можно узнать только из официальных источников, то громоздкость законодательства является его реальным недугом. Руководящейся таким законодательством юстиции соответствует не образ фемиды с весами и покрытыми глазами, а, скорее, образ ослепленного циклопа в толпе аргонатов.

Следующей проблемой, на которую следует обратить внимание, является ориентация административного законодательства на возмещение нарушенных прав за счет обращения взыскания на имущество, а не на конкретную личность. Это дает возможность богатым уйти от ответственности, откупившись деньгами, в то время как у бедных нет такой возможности. Помимо этого, следует отметить, что штраф, как известно, является наиболее распространенным видом административного наказания и абсолютное боль-

¹ Стоимость подписки на первое полугодие 2015 г. составляет 5500 руб. 14 коп. См. URL: <<http://vipishi.ru/catalog-Pochta-Russia/item/inet/330/25/11111/rossijskaya-gazeta>>. Дата обращения: 11.03.2015.

² Стоимость подписки на первое полугодие 2015 г. составляет 8805 руб. 36 коп. См. URL: <<http://vipishi.ru/internet-catalog-podpiski/item/inet/330/25/12508/sobranie-zakonodatelstva-rossijskoj-federacii/>>. Дата обращения: 11.03.2015.

³ Стоимость подписки на первое полугодие 2015 г. составляет 500 руб. 76 коп. См. URL: <<http://vipishi.ru/internet-catalog-podpiski/item/inet/330/24/12833/parlamentskaya-gazeta-vypusk-v-pyatnicu>>. Дата обращения: 11.03.2015.

⁴ Стоимость подписки на первое полугодие 2015 г. составляет 6481 руб. 08 коп. См. URL: <<http://vipishi.ru/internet-catalog-podpiski/item/inet/330/25/12514/byulleten-normativnyh-aktov-federalnyh-organov-i>>. Дата обращения: 11.03.2015.

⁵ Стоимость подписки на первое полугодие 2015 г. составляет 708 руб. См. URL: <<http://vipishi.ru/elektronik-version-of-publications/item/inet/330/25/%D0%950015/vestnik-mera-i-pravitelstva-moskvu>>. Дата обращения: 11.03.2015.

⁶ Стоимость подписки на первое полугодие 2015 г. составляет 956 руб. 04 коп. См. URL: <<http://vipishi.ru/internet-catalog-podpiski/item/inet/330/25/31908/tverskaya-13>>. Дата обращения: 11.03.2015.

⁷ В 2013 г. средняя заработная плата в Российской Федерации составила 29 792 руб. См.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики — URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/>. Дата обращения: 11.03.2013.

**ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА**

Материалы научной конференции
«Лазаревские чтения»
(20–21 ноября 2014 г.)

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора,
заслуженного юриста Российской Федерации
С.В. Запольского

Редактор *О.В. Якубова*
Оригинал-макет подготовлен
Юридической фирмой «КОНТРАКТ»

Подписано в печать 22.07.2015.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonC.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 12,5.
Тираж 200 экз. Заказ № 5275.

Юридическая фирма «КОНТРАКТ»
113035, Москва, ул. Садовническая, д. 74, стр. 1
Тел./факс: (495) 953-04-44, 953-16-77
E-mail: hinchukv@mail.ru