

V.P. Nazarov

SERVICE MODEL OF EXECUTIVE ACTIVITY IN JURAL STATE

Vladimir Nazarov – PhD student, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg; **e-mail:** zahr@list.ru.

We consider constitutional-legal and administrative-legal basis for developing a model of executive activity in a jural state. The distinctive feature of the model in question is an emphasis on the category of "serving the law". The service of this kind is realized within the system of public service that includes all types of state, municipal and social service.

Keywords: *jural state; public authority; executive activity; public service; service model of law enforcement.*

В.П. Назаров

СЛУЖЕБНАЯ МОДЕЛЬ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

Владимир Павлович Назаров – аспирант ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail:** zahr@list.ru.

В статье рассматриваются конституционно-правовые и административно-правовые основы для формирования служебной модели исполнительной деятельности в правовом государстве. Отличительной особенностью данной модели является выделение категории «служение праву». Такое служение реализуется в системе публичной службы, которая включает государственную, муниципальную, общественную службы во всех их разновидностях.

Ключевые слова: *правовое государство; публичная власть; исполнительная деятельность; публичная служба, служебная модель исполнения закона.*

Положения, излагаемые в данной статье, нацелены на уточнение конституционно-правовой и административно-правовой концепции правового государства, его административной (управленческой) модели, которая представляется как служебная [3; 7; 8].

Формулировка конституционно обоснованной административно-исполнительной модели правового государства базируется на конституционно-правовой характеристике современных категорий, принципов, механизмов осуществления публичной исполнительной деятельности. Современное публичное управление и исполнение представлено государственным, муниципальным и общественным управлением.

Актуальность конституционно-правовой характеристики служебной модели исполнения в правовом государстве детерминируется необходимостью разработки научно обоснованных правовых и организационных мер по реализации в Российской Федерации идеи верховенства права как принципа правового государства (ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации) [1] и совершенствования законодательства об исполнительной деятельности (о публичном администрировании). В этой связи следует отметить, что набирает силу характеристика административного процесса как исполнительного процесса [4. С. 119–196]. В то же время обоснование такого толкования уже осуществлялось с участием автора [8]. Суть такого толкования

заключается в том, что источник и правовая среда развития юридического процесса определенного вида – ветвь власти или ассоциация государственных органов, не относимых к определенной ветви власти. В этом контексте конституционные положения позволяют говорить именно об исполнительном, а не об административном процессе. Более того, мы разделяем мнение о том, что восприятие категории «исполнительный процесс» устраняет часть современных дискуссий о понятии и структуре административного процесса [10]. При этом особое внимание уделяется разграничению судебных и иных производств (процессов), носящих наименование конституционных и административных.

Обеспечение национальной безопасности в правовом государстве уже не мыслится без реального формирования гражданского общества как среды функционирования правового государства. Такое формирование в свете административной служебной модели правового государства предполагает четкое правовое оформление представителей гражданского общества как субъектов права. Представители гражданского общества немедленно включаются в конструкцию административно-правовой модели правового государства с учетом их миссии, полномочий.

Сейчас выявляются новые характеристики исполнительной деятельности в системе публичной власти правового государства. Мы разделяем позицию, согласно которой конституционное государство является современной формой правового государства. То есть понятия «конституционное государство» и «правовое государство» не являются тождественными. Однако теоретико-правовым «ядром» правового государства выступает принцип верховенства права. Верховенство права (торжество закона) не воспринимается без реального воплощения правовой нормы, конституционного принципа в каждой жизненной ситуации.

Рассматриваемая модель исполнительной деятельности предусматривает, что конституционная норма должна обслуживаться (администрироваться). Это означает регламентацию конституционных и административных процедур, в которых уполномоченные субъекты реализуют права и свободы граждан, законные интересы юридических лиц, а также обеспечивают исполнение публичных обязанностей. Права и свободы граждан в правовом государстве принципиально являются высшей ценностью. В этой связи конституционные и административные процедуры и административно-правовые режимы реализации указанных прав и свобод также воспринимаются конституционной ценностью в рамках института исполнительной деятельности. При этом наличие взаимных обязанностей государства и граждан, юридических лиц представляет особое свойство конституционного государства. Таким образом, конституционное государство является «обязанным государством».

Конституционное государство в указанном смысле является одновременно «исполнительным» и «ответственным». Исполнительность и ответственность становятся отличительными характеристиками конституционных и административных процедур. Конституционное государство совершенствует свою административную организацию в ходе административной реформы [6], основным содержанием которой является приведение модели публичной службы в соответствие с конституционными принципами народовластия.

Служение закону, а точнее – конституционной правозаконности предполагает реализацию служебной деятельности в различных формах и на различных уровнях. Такое служение обнаруживается на конституционных и уставных должностях, а также на должностях государственной, муниципальной, общественной службы. Служение на конституционных и уставных должностях можно отнести к конституционной и уставной службе.

Модель исполнительной деятельности в правовом государстве предусматривает реализацию функций исполнения непосредственно в аппаратах органов власти.

Важно подчеркнуть, что аппаратная служба (служба в аппаратах) сформирована во

всех ветвях власти, а также в системе государственных органов, не относимых сейчас к той или иной ветви власти. Функционирование аппаратов определяет внутриорганизационную работу (администрирование) в органах государственной власти. Эта мысль иначе выражается в том, что административные правоотношения выявляются в недрах всех ветвей власти. Более того, исполнительная деятельность аппаратов демонстрирует порой особую взаимосвязь деятельности различных ветвей власти. Так, аппараты мировых судей формируются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а помощники и секретари мирового суда являются государственными гражданскими служащими субъектами Российской Федерации, то есть представителями исполнительной власти.

Успешное администрирование конституционной нормы происходит в реализации модели публичного управления (менеджмента). Конструкция такой модели – предмет серьезных теоретико-правовых исследований. Согласимся, что было бы опрощено ограничиться лишь одной моделью, например, предлагаемой служебной. В разрабатываемой с участием автора концепции правового государства служебная модель исполнения (администрирования конституционной нормы) представляется логичной и адекватной. Осуществление исполнительной деятельности происходит в системе различных взаимосвязанных служб.

До сих пор конституционным дискуссионным вопросом остается разграничение в свете статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации предметов ведения и полномочий органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в направлении регулирования и организации «исполнительной деятельности». Здесь необходимо отметить, что служебная модель «администрирования конституционной нормы» вносит вклад в конкретизацию указанного разграничения.

Принцип служения праву, правовому государству интегрирует указанные службы, правовая регламентация которых по-разному развивается в российском законодательстве. Современная служба более всего ассоциируется с государственной и муниципальной. Однако следует говорить и о формировании специфических служб в системе публичной власти – частных лиц, наделяемых государственно-властными полномочиями (например, частных нотариусов).

Ныне характеристика правореализации институтов гражданского общества в административно-правовой модели правового государства являет обеспечение (соблюдение) юридических обязательств органов публичного управления, физических и юридических лиц свыше известных возможностей государственно-принудительной деятельности (операторы публичных платежей, правоохранительная деятельность в системе общественного управления, в том числе частная охранная и детективная деятельность, муниципальная милиция, обеспечение общественного порядка народными дружинами, общественный контроль и другие формы).

Современное правовое регулирование и правовые исследования все больше ориентируются и на «службы общественной инициативы» – добровольческие и волонтерские некоммерческие организации, оформляющиеся как значимые субъекты гражданского общества. В этой связи следует предположить, что система публичных служб будет расширяться.

В административно-принудительном процессе известное внимание привлечено к «коллекторской деятельности», которая относится к сфере «побуждения» должника к исполнению обязательства. В коллекторской деятельности выявляются признаки «аутсорсинга исполнения» в условиях государственной «монополии исполнения» [9] и принуждения.

Особенностью служебной модели исполнительной деятельности является характеристика системы правовых коммуникаций в правовом государстве как совокупности отношений публичного управления между государством, иными органами публичной власти и представителями гражданского общества при решении

публичных задач. Такая коммуникация воспринимается как реализация исполнительного механизма правового государства. Здесь мы действительно должны выделять «государственные связи с обществом» (Public Relations) и «взаимодействие с органами государственной власти» (Public Affairs) [8]. Это позитивные коммуникации конституционного государства, в отличие от коммуникаций коррупционного типа (коррупционное управление), которые составляют сеть административного государства [2].

На сегодня исполнительная деятельность определяется как урегулированная на основе конституционных принципов система правовых процедур реализации прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц, а также соответствующих им юридических обязанностей. Соответственно, возникает необходимость совершенствования исполнительных производств в структуре административно-правовых режимов.

Служебная модель ориентируется на минимизацию основного конституционного риска [5] сползания правового государства к государству административному [2].

Совершенствование исполнения определяется степенью реализации современных административных реформ [6] и реформ государственной службы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Денисов С.А. Общая теория административного государства. Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2010. 684 с.
3. Дмитриев В.К., Новиков А.Б. Правовое государство: актуальность современного конституционно-правового исследования // Журнал правовых и экономических исследований. Journal of Legal and Economic Studies. 2015. № 4. С. 47–53.
4. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России. В 2-х ч. Часть 1. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2018. 311 с.
5. Лукьянова Е.А. Конституционные риски. М.: Кучково поле, 2015. 448 с.
6. Новиков А.Б. К вопросу о конституционном обосновании административной реформы в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. №10. С. 28–32.
7. Новиков А.Б. Исполнительная деятельность и правовое государство // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам X юбилейной междунард. науч.-практич. конф. (Сорокинские чтения), 22 марта 2019 года / под общ. ред. д.ю.н., проф. А.И. Каплунова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2019. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_37196186_76483437.pdf (дата обращения: 12.02.2019).
8. Новиков А.Б., Назаров В.П. Концепция исполнения в правовом государстве // Журнал правовых и экономических исследований. Journal of Legal and Economic Studies. 2017. № 4. С. 62–68.
9. Новиков А.Б., Рагозина Н.А. Исполнительная деятельность в конституционной концепции правового государства // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8. № 10А. С.84–89.
10. Новиков А.Б., Новикова В.А. Концепция управленческого процесса в контексте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Журнал правовых и экономических исследований. Journal of Legal and Economic Studies. 2015. № 3. С. 48–54.