

Г.И. Канев, С.А. Ткачев

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Рассматриваются методологические вопросы формирования административно-правового института управления деятельностью органов власти различного уровня. Исследуются проблемы систематизации норм межотраслевого (по отраслям права) и междисциплинарного характера в сфере стратегического социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: административное право; систематизация норм; стратегическое развитие; правовое обеспечение; правовой институт.

Method issues of forming administrative-legal institution of managing governmental bodies of different levels are considered. We research problems of systematization of inter-branch and interdisciplinary regulations in the sphere of strategic social and economic regional development.

Keywords: administrative law; systematization of regulations; strategic development; legal provision; legal institution.

Сложность задачи совершенствования административно-правового обеспечения управления деятельностью органов власти различного уровня во всех ее аспектах (от обеспечения жизнедеятельности подведомственной территории и местного общества до обеспечения устойчивого социально-экономического развития административно-территориальных образований) обуславливает необходимость глубокой перестройки «<...> системы правовых средств, используемых в целях обеспечения эффективности государственного упорядочивающего воздействия на все стороны управленческой деятельности» [6. С. 206].

Это положение, сформулированное в первой половине 1990-х годов, актуально и сегодня, когда с большими затруднениями в органах власти различного уровня реализуется административная и иные реформы. К основным проблемам в области решения задачи совершенствования административно-правового обеспечения государственного управления (в том числе на региональном уровне) целесообразно отнести:

но отнести:

- недостаточно высокий уровень систематизированности, кодифицируемости и совместимости с реальным управлением положений современного административного права;

- распространенность стереотипных представлений, ассоциирующих и даже отождествляющих сферу административного права со сферой командно-административного управления. В связи с этим, применение многих положений административного права (например, административный договор, административный процесс, административно-правовой институт и пр.) распространяется только на ограниченные области государственного управления.

Подобные недостатки отражаются на том, что, например, до сих пор не сформулирована в надлежащем объеме компетенция органов местного самоуправления и должностных лиц по осуществлению правотворческой (нормотворческой) деятельности. Следует отметить, что регламентированное право на эту деятельность

является основной предпосылкой административно-правового обеспечения управления, необходимого и на муниципальном уровне. Здесь надо учитывать, что в развитых странах, где сложившаяся система местного самоуправления имеет более долгую историю существования, такие предубеждения относительно нераспространения положений административного права на муниципальном уровне отсутствуют [9].

Одной из наиболее важных и сложных задач формирования административно-правового института управления на уровне исполнительной власти является задача обоснования систематизации действующих и разрабатываемых норм (административно-правовых норм), форм управленческой деятельности, регулируемых этими нормами, и правовых (нормативно-правовых) ограничений действия этих норм.

Рассмотрим проблемы, связанные с использованием в административном праве и его практическом применении понятия «административно-правовой институт». Это понятие, прежде всего, характеризует управленческие отношения¹, регулируемые сферой административного права. С точки зрения содержания рассматриваемой нами сферы правоприменения понятия «административно-правовой институт» (АПИ) к таким управленческим отношениям следует, в частности, отнести:

- отношения между соподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы);

- отношения между несоподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне (например, два подразделения исполнительного органа власти с одинаковым статусом, правительства (администрации) двух субъектов

РФ и т.п.);

- отношения между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями (корпорации, концерны и пр.), предприятиями и учреждениями, имеющими статус государственных унитарных предприятий;

- отношения между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями, предприятиями и учреждениями (по вопросам финансового контроля, страхового надзора и т.п.);

- отношения между субъектами исполнительной государственной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;

- отношения между субъектами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и прочими объединениями, предприятиями и учреждениями (коммерческие структуры т.п.), а также с общественными объединениями;

- отношения между субъектами исполнительной власти и гражданами [5. С. 29].

Для рассматриваемой нами сферы, исходя из особенностей регионов как открытых систем (то есть взаимодействующих с другими элементами государственной системы и системы в целом), целесообразно учитывать и критерий государственного устройства, связанный с Федеративным договором, закрепленным в ст. 5 Конституции Российской Федерации. В соответствии с данным критерием выделяются следующие виды управленческих отношений:

- отношения между центральными органами федеральной исполнительной власти и исполнительными органами субъектов федерации, то есть республик, краев, областей, автономных областей, округов, городов федерального значения;

- отношения между органами исполнительной власти различных однопорядковых субъектов федерации (например, между правительствами двух субъектов РФ и т.п.);

¹ Отметим, что, по мнению ряда авторов, специализирующихся в области административного права, синонимом «административного права» является «управленческое право».

• отношения между органами исполнительной власти равноуровневых субъектов федерации (например, между администрацией края и входящего в его состав автономного округа) [5. С. 46–47].

При этом одним из субъектов отношений должна в обязательном порядке выступать (прямо или опосредованно) исполнительная власть, как государственного, так и муниципального уровня (имеется в виду исполнительный орган местного самоуправления в виде администрации).

Иными словами, почти все правомочные субъекты через систему прямых и опосредованных отношений обладают потенциальной возможностью принимать участие в деятельности по разработке и реализации стратегических документов, определяющих социально-экономическое развитие территории. Только на практике далеко не все эти потенциальные возможности регламентируются соответствующими нормами (в том числе административно-правовыми) и реализуются на практике.

Д.Н. Бахрах дает менее детальную классификацию административных отношений, основанную на их содержании, выделяя регулятивные и охранительные отношения, внутриаппаратные и внеаппаратные, вертикальные и горизонтальные (к числу которых справедливо отнесены административные договоры). Вместе с тем, автор указывает, что обязательным условием всех этих отношений является то, что хотя бы один субъект из диады должен непосредственно относиться к исполнительной власти [7].

В работе Ю.А. Тихомирова отношения, регулируемые административно-правовыми актами, не рассматриваются в качестве одной из методологических категорий административного права, а фигурируют при рассмотрении прикладных вопросов применения административно-правовых норм [17].

Понятие *административно-правового института* используется в работах по административному праву чаще всего, как часть определенной подотрасли административного права, регулирующей отношения между исполнительной властью и

другими правомочными субъектами по поводу регламентированных законодательством действий. Соответственно, АПИ является совокупностью норм, объем и масштаб действия которых, как правило (если не учитывать попытки распространить данное понятие на более широкие сферы, например, на государственную службу в целом), сравнительно меньше, чем в отрасли права. В связи с этим административно-правовой институт может:

• включать в свой состав правовые акты управления, касающиеся определенных отраслевых отношений;

• представлять собой институт административной ответственности (лежащий в межотраслевом правовом поле);

• быть институтом прохождения государственной службы и т.д.

Например, в работе Ю.Н. Мильшина дано определение понятия и сущности лицензирования как административно-правового института [13]. По мнению этого автора, рассматриваемый им институт является комплексным, поскольку включает в свой состав нормы административного и гражданского права, где наличие лицензии является основанием для правоспособности и имущественных отношений при осуществлении отдельных видов деятельности.

В работах ряда авторов рассматривается административно-правовой институт (используется также понятие «механизм» или «система» правового обеспечения) обеспечения государственных закупок, как одна из форм исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов власти [2]. При этом отметим, что механизмы государственных закупок и муниципальных закупок практически совпадают и регулируются единым Федеральным законом.

В.Г. Нестолый рассматривает задачу нормативно-правового регулирования задачи потребления электричества и тепла [14]. При этом автор, основываясь на работе В.И. Новоселова [15], показывает, что договор снабжения энергией должен одновременно сочетать элементы, относящиеся как к гражданско-правовому, так и к административно-правовому институ-

ту.

В научно-практическом пособии «Административная реформа в России» рассматривается достаточно широко обсуждаемый в последнее время вопрос, касающийся возможности регулирования доступа граждан в глобальную сеть Интернет [4]. В связи с этим, в данной работе определяется право человека на доступ к электронным источникам информации как одна из форм административно-правового института.

Имеется ряд работ, авторы которых достаточно широко трактуют государственную службу как административно-правовой институт [12].

Применительно к вопросам управления социально-экономическим развитием понятие «административно-правовой институт», как и близкое по смыслу понятие административно-правовой механизм, практически не применяется, что, по-видимому, объясняется межотраслевым и междисциплинарным характером деятельности в сфере стратегического социально-экономического развития. В то же время, данное смысловое поле чаще всего обозначается как «нормативно-правовая база обеспечения социально-экономического развития». Это понятие более расплывчато и не систематизировано. Соглашаясь с тем, что в отношении рассматриваемой нами сферы правильнее использовать понятия «межотраслевой правовой институт» или «межотраслевой правовой механизм», в его составе выделим главное, стержневое направление обеспечения реализации данной функции – административно-правовое обеспечение управления развитием, в системной совокупности обозначаемое как «административно-правовой институт».

Таким образом, исходя из представленных вариантов использования данного понятия, целесообразно определить следующие важнейшие особенности (признаки) применения категории «административно-правовой институт» для различных аспектов обеспечения деятельности органов исполнительной власти различного уровня:

1) данное понятие, с учетом степени

его обоснованности и разработанности, может быть применено к различным направлениям деятельности органов исполнительной власти и к таким широким категориям, как «государственная служба» в целом;

2) использование понятия АПИ подразумевает участие исполнительной власти в качестве хотя бы одного из субъектов отношения;

3) обязательное регулирование отношений через административно-правовые акты, к которым относятся и административно-правовые договоры;

4) установление границ режима ответственности (в том числе административной).

В том случае, когда рассматривается возможность применения *административно-правового договора* как одной из важнейших категорий административного права, применение которой оправдано в весьма широком диапазоне ситуаций – от акта, регулирующего отношения экономического или социального партнерства между властью и бизнесом, до его применения как акта временного действия в условиях отсутствия других нормативно-правовых актов (например, в ситуациях, характеризующихся правовым вакуумом в ситуации разграничения полномочий или в промежутке между сменой законов). Отметим, что для таких договоров важным является положение, установленное В.И. Новоселовым, о том, что если в договорных отношениях преобладает непосредственно договорное начало, то административный договор ближе по своему характеру к гражданско-правовому, однако при этом он не является формой гражданско-правовой деятельности [15. С. 45].

К таким договорам относятся договора, на основании которых орган управления осуществляет хозяйственное, бытовое, культурное и иное обслуживание граждан, государственного аппарата и различных общественных организаций. В ином случае регулирование договора лежит ближе к административному праву.

Поскольку региональные органы власти и органы местного самоуправления в значительной степени связаны админист-

ративно-правовыми отношениями, которые закреплены в законах и других актах субъекта Федерации и в уставе муниципального образования, они могут вступать в договорные отношения только по отдельным, связанным рамками законодательных ограничений, вопросам. Поэтому здесь целесообразно использовать ограниченные термины и понятия, например: «административно-правовое соглашение», «безвозмездный договор» (Гражданский Кодекс Российской Федерации, ст. 423); «договор присоединения», с некоторыми поправками на особенности правообеспечения взаимодействия сторон (ГК РФ, ст. 428) и, особенно, «предварительный договор» (ГК РФ, ст. 429). При подготовке договорных отношений (договоров и соглашений) следует также руководствоваться некоторыми нормативными положениями из главы 9 Гражданского Кодекса Российской Федерации («Сделки») и глав 21–26 (об обязательствах сторон) [1].

Дадим определение АПИ применительно к рассматриваемой нами сфере деятельности исполнительной власти.

Административно-правовой институт управления социально-экономическим развитием региона (субъекта РФ) определяется нами как полная (достаточная) и систематизированная совокупность административно-правовых актов и норм, создающих правовую основу регулирования деятельности исполнительного органа власти, его подразделений и должностных лиц и их правовых отношений с внешними органами государственной (в том числе федерального уровня) и муниципальной власти, с государственными и иными предприятиями и организациями и гражданами в целях достижения результатов социально-экономического развития.

Соответственно, учитывая разнообразный по формам и способам регулирования механизм взаимодействия органов власти с различными территориальными объектами и населением, административно-правовой институт целесообразно рассматривать как важнейшую часть общего межотраслевого (смешанного) правового института управления стратегическим развитием региона [11].

Данное определение не исключает участия в обеспечении процессов стратегического развития профессиональных саморегулируемых организаций, тем более, что в рамках договорных отношений (и в других установленных законом областях), они становятся равноправными партнерами исполнительной власти. Введение Федерального закона Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» является отражением общей тенденции к демократизации отношений власти с бизнесом и обществом [31].

Следует отметить два методологически важных обстоятельства, которые целесообразно учитывать при рассмотрении понятия АПИ в рассматриваемой нами сфере.

Во-первых, необходимо учитывать, что сама по себе сфера стратегического управления социально-экономическим развитием региона является сложной и, соответственно, требующей системных решений его обеспечения (в том числе правового). Тем более, что сфера управления развитием осуществляется наряду со сферой управления текущей жизнедеятельностью объектов, подведомственных органу исполнительной власти. Необходимость разделения этих сфер как в институциональном плане, так и в правовом обеспечении убедительно доказана в ряде научных работ [10; 16].

Во-вторых, необходимо принимать во внимание, что при реализации управленческих задач, связанных с развитием территориальных объектов, взаимодействуют разнообразные правомочные субъекты, и не всегда в качестве одного из субъектов этих отношений выступает исполнительная власть или представляющие ее интересы подразделения и должностные лица.

В связи с этими обстоятельствами целесообразно рассматривать административно-правовой институт как часть общего правового института, касающегося системы управления деятельностью исполнительных органов власти. Соответственно такой трактовке, в правовом обеспечении сферы развития помимо административного права присутствуют положения и

нормы гражданского права и других отраслей.

При переходе от методологии к практическому применению понятия АПИ в сфере управления развитием субъекта РФ следует установить *возможности и ограничения правотворческой деятельности* в данной области, касающейся разработки необходимых правовых актов и норм, придания им соответствующего организационно-распорядительного статуса. Проблематичность решения данной задачи, реализуемой как правовая политика, обусловлена тем, что в административном праве вопросы правотворчества не систематизированы, в основных правоустановительных документах субъектов РФ (Устава и Конституции) правотворческая деятельность, как правило, в явном виде не представлена. В связи с этим целесообразно на концептуальном уровне рассмотреть предложения по разработке концепции административно-правового института управления развитием территории.

В основе правового института лежит систематизированная совокупность *правовых норм*, поэтому необходимо их классифицировать:

- *по юридическому содержанию*: нормы обязывающие; уполномочивающие (дозволительные); рекомендательные;

- *по объектам правового регулирования (адресату)*: нормы, регламентирующие организационно-управленческую деятельность органов исполнительной власти их подразделений и должностных лиц в сфере стратегического развития территорий, в том числе по определению принципов, назначения (целей) и критериев оценки деятельности, функций и других общих вопросов; деятельности государственных предприятий и организаций, а также регулирования в пределах законодательных ограничений участия муниципальных образований, коммерческих структур на территории федерального субъекта в выполнении мероприятий по комплексному развитию территорий;

- *нормы, закрепляющие статус* федерального субъекта и органов исполнительной власти, в том числе устанавливающих гарантии и ответственность этих

органов;

- *по источникам*: нормы, установленные на основе Устава (Конституции) федерального субъекта, на основе иных норм, действующих на территории федерального субъекта.

В источниках по административному праву РФ определено более десяти признаков, по которым могут быть классифицированы *формы управленческой деятельности*. Для решения данной задачи необходимо, в первую очередь, исходить из того, что форма управленческой деятельности определена как «<...> внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществляемое в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия» [5. С. 84], в том числе, разработку и издание нормативных и индивидуальных (административных) актов, заключение договоров и осуществление иных действий. Таким образом, основные мероприятия по разработке и внедрению административно-правового правового института применительно к той или иной сфере правоотношений целесообразно рассматривать как формы управленческой деятельности и их закрепление в нормативно-правовых актах.

При разработке АПИ целесообразно применять как административно-правовые формы и акты, если они должны иметь юридическое значение и последствия, так и неправовые формы и акты, если они не несут прямых юридических последствий.

Основной юридической формой реализации административно-правового правового института являются правовые акты управления. В работах по административному праву РФ определено более десяти признаков для идентификации юридической природы правового акта управления. Вместе с тем, необходимо использовать и имеющиеся классификации правовых актов:

- *по юридическим свойствам*: нормативные – как правоустановительные, в том числе нормотворческие, конкретизирующие нормы высшей юридической силы и, соответственно, подзаконные;

- *индивидуальные* – как распорядительные и, как правило, персонифицированные;

- *по наименованию*, используемому в органах исполнительной власти.

Поскольку в деятельности по управлению социально-экономическим развитием преобладают управленческие действия стратегического характера, а главным должностным лицом, имеющим исключительную компетенцию по данным вопросам, является высшее должностное лицо исполнительного органа, то, соответственно, необходимо в структуре АПИ отдельным актом выделить исключительную компетенцию первого лица и вариант делегирования и распределения полномочий другим должностным лицам. Важно также определить статус и границы действия правовых актов, утверждаемых первым лицом. Здесь необходимо уточнить, что *постановления* первого должностного лица в органе исполнительной власти носят, как правило, нормативный характер и являются нормативными актами, а *распоряжения* относятся к индивидуальным актам.

Правовые акты *обладают юридической силой*, если они разработаны как административно-правовая форма реализации исполнительной власти, то есть, в рассматриваемой сфере – органа исполнительной власти или должностного лица, имеющего необходимую компетенцию.

Разновидностью правовых актов, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемой нами теме, являются *целевые комплексные программы*, утверждаемые, как правило, постановлениями. Эти программы регулируют содержание деятельности, касающейся ключевых (приоритетных) и проблемных сфер жизнедеятельности и социально-экономического развития территорий; устанавливают общие нормы для всех органов исполнительной власти, предприятий и учреждений, граждан [8. С. 358].

Следует также отметить и такую форму правовых актов, как положения, являющиеся общенормативным актом длительного (закрепленного сроком и регламентом пролонгации или прекраще-

ния действия) действия. Так же, как и целевые программы, они, как правило, утверждаются и вводятся в действие постановлениями первого лица как распорядительными актами разового действия. Положения включают в свой состав определенный порядок деятельности организаций и учреждений, их структурных подразделений, должностных лиц и граждан в той или иной сфере отношений, регулируемых правом.

Организацию и управление административно-правовым обеспечением (АПО) управления как центрального элемента АПИ социально-экономического развития субъекта РФ необходимо рассматривать и формировать как систему, в состав которой входят:

- а) содержание (функции и задачи) правоустановительной деятельности в сфере государственного управления; организации правового обеспечения всех форм управления; контроля исполнения правовых актов; совершенствования АПО;

- б) структура АПО, в том числе состав подразделений, должностных лиц и взаимосвязи между ними в сфере управления АПО (прежде всего касающихся АПИ социально-экономического развития федерального субъекта);

- в) нормативно-правовое обеспечение содержания деятельности по АПО социально-экономического развития федерального субъекта.

Изложенный выше вариант решения проблемы правотворческой деятельности в органах исполнительной власти в рассматриваемой сфере исходит из ограничения законодательных и иных правовых возможностей этих органов. В дополнение к этим возможностям следует также использовать существенный потенциал возможностей договорных отношений как внутри исполнительного органа власти, так и с внешними субъектами.

Управление развитием региона необходимо рассматривать и осуществлять как управление системой социально-экономического развития, то есть комплексно; не передавать его для реализации исключительно в специализированное подразделе-

ние экономического профиля и не сводить вопросы развития только к экономике (не столько в наименовании подразделения, сколько в содержании его функций). Необходимо обязательно привлекать для участия в управлении социально-экономическим развитием региона руководителей всех органов местного самоуправления, представителей бизнеса, иных предприятий и организаций и населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2002.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». М.: Омега-Л, 2006.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». М.: Инфра-М, 2008.
4. Административная реформа в России: науч.-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006.
5. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России. Ч. 1. М.: Зерцало, 2009.
6. *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. Т. 1. М.: ТЕИС, 1994.
7. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2002.
8. *Глазунова Н.И.* Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
9. *Зеленцов А.Б., Козырин А.Н., Штатина М.А.* Административное право зарубежных стран. М.: Спарк, 2003.
10. *Кинг У., Клиланд Д.* Стратегическое планирование и хозяйственная политика. М.: Прогресс, 1982.
11. *Лукин М.В., Канев Г.И., Ткачев С.А.* Правовой институт муниципального управления: монография. Сыктывкар: Изд-во КРАГСИУ, 2008.
12. *Манохин В.М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 2002.
13. *Мильшин Ю.Н.* Лицензирование как административно-правовой институт: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999.
14. *Нестолый В.Г.* О частном и публичном в регулировании потребления электричества и тепла. Против использования термина «договор» в сфере публично-правового регулирования // ЮрКлуб: Виртуальный клуб юристов: [сайт]. URL: www.yurclub.ru/docs/other/article96 (дата обращения: 15.01.2012).
15. *Новоселов В.И.* К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3.
16. *Пимкин С.Н., Лукин М.В., Нестеров В.Н.* Моральный износ управления в России. Мифы и реальность. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2002.
17. *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. Полный курс. 2-е изд-е, доп. и перераб. М.: Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005.