

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ VERWALTUNGSHANDELN ГЕРМАНИИ И ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ.

Максимук О.А.

Научный руководитель – доцент Мицкевич Л.А.

Сибирский федеральный университет

Прежде чем приступить к сравнению явлений зарубежного и российского права, необходимо выяснить, являются ли данные явления однопорядковыми, возможно ли их сравнение.

Следует отметить, что дословный перевод с немецкого *das Verwaltungshandeln* звучит как *административное действие, действие по управлению*, а в некоторых словарях оно переводится как *административный акт*¹. Но значит ли это, что сравнению подлежат немецкое *Verwaltungshandeln* и российское административное действие, или действие по управлению, или акт? На наш взгляд, нет. В российском праве понятие административное действие неразрывно связано с понятием административной процедуры. Под административными процедурами понимаются логически обособленные *последовательности административных действий* при исполнении государственной функции, имеющие конечный результат и выделяемые в рамках исполнения государственной функции². Отождествление *das Verwaltungshandeln* с административным актом, на наш взгляд, недопустимо по той причине, что административный акт является *лишь одной из многих* форм деятельности органов управления, а именно форм управления.

Употребление понятий *формы деятельности органов управления* и *формы управления* не случайно в данном контексте, именно они, на наш взгляд, наиболее близки к понятию *das Verwaltungshandeln*. Взять, к примеру, название одной из глав учебника по административному праву германии: *Das Verwaltungshandeln: Die uebrigen Handlungsform*. Значит, *das Verwaltungshandeln* есть формы³. Большинство ученых под формой понимают *внешнее выражение видов действий*⁴. Однако, исходя из того, какие формы выделяют российские ученые, можно сделать вывод о том, что понятия форм деятельности органов управления и форм управления не всегда разграничиваются, это приводит, в свою очередь, к спорам о возможности отнесения к формам, например, заключение гражданско-правовых договоров, осуществление материально-технических операций, а в нашем случае неясно, какое из приведённых понятий является русским эквивалентом понятию *das Verwaltungshandeln*.

Формы деятельности администрации в немецком праве подразделяются на публично-правовые и частноправовые. Публично-правовые, в свою очередь, делятся на правовые акты и фактические действия. Правовые акты включают в себя акты, регули-

¹ Гришаев, П. И., Benjamin, M. Немецко-русский юридический словарь / П. И. Гришаев, М. Benjamin. – Москва, Berlin: Русский язык, die Wirtschaft, 1985. – С.537.

² Об утверждении административного регламента Федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля: Приказ Минфина РФ от 06.11.2007 № 98н // КонсультантПлюс; Лазарев, И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 27; Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / Под ред. Б.М. Лазарева. – М., 1988. – С. 5; Филатов, А.В Административная процедура предоставления информации о положении на рынке труда в субъектах РФ // Административное право. – 2008. – №2.

³ Maurer Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht / H. Maurer. Muenchen: C. H. Beck, 1999. – С. 9.

⁴ Административное право: Учебник/ под ред. Л. Л. Попова. – Москва: Юрсть, 2005. – С.115; Колокольцев, А. Н. Административный договор как правовая форма управления //Административное и муниципальное право. – 2008. – №5.

рующие внешние отношения, и акты, регулирующие внутренние отношения. Акты, регулирующие внешние отношения, могут содержать как общие правила, так и конкретные указания. К актам всеобщего регулирования относят правовые предписания (распоряжения) правительства, имеющие общеобязательную силу (**Rechtsverordnungen**) и уставы, статуты (**Satzungen**). Отличие этих форм, главным образом, в разных способах исполнения закона, а также в том, что уставы имеют нормативный характер, для них не требуется специального уполномочивания, в отличие от предписаний.

К формам конкретного регулирования принадлежат односторонние акты, какими являются административный акт (**der Verwaltungsakt**) и прочие юридически значимые волеизъявления (**sonstige rechtheliche Willenserklaerungen**), и двусторонние – административные договоры (**die Verwaltungsvertraege**).

Внутреннее регулирование достигается также при помощи форм с абстрактными правилами (административные предписаниями или **Verwaltungsvorschriften**) и конкретными единичными указаниями (**Einzelweisungen**).

К фактическим действиям можно отнести реальное действие (**der Realakt**), выплату пособий, оказание денежной помощи, выдачу дотаций (**Subventionierung**)¹.

Факт отнесения частноправовых форм к *Verwaltungshandeln* позволяет сделать вывод о том, что эквивалентным понятием по отношению к *Verwaltungshandeln* является все же понятие *формы деятельности органов управления*. По мнению проф. А. П. Алехина, формы управления – понятие более узкое, ориентированное на содержание и цели управленческой деятельности. Формы деятельности, в частности органов исполнительной власти, не исключают, более того предполагают реализацию ими правоспособности, предусмотренной другими отраслями права².

В России отсутствует четкое деление форм управленческой деятельности, которое позволило бы уложить их все в единую схему, однако можно найти классификации по различным основаниям, которые позволяют обратить внимание на отдельные стороны рассматриваемого вопроса. Преобладающим в России является деление форм управленческой деятельности на правовые (выражающие действия, непосредственно влекущие юридические последствия) и неправовые (выражающие действия, возникновение юридических последствий при которых опосредовано)³. По отношению к вопросу о возможной форме (административно- или частноправовой) реализации исполнительной власти в немецкой науке административного права преобладает иная позиция, нежели в науке российского административного права. По немецкой теории двух ступеней орган государственного управления может выбрать между этими формами. Реализация же исполнительной власти в России, по мнению Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова, например, возможна только в административно-правовой форме. И только внутриорганизационная деятельность может быть выражена в обеих формах. Административно-правовые формы могут быть классифицированы по ряду критериев, образовать своеобразную систему действий исполнительных органов (должностных лиц):

а) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов) и базирующиеся на них;

б) по достигаемым результатам: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития и т.п.) либо реакция на негативные явления

¹ Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht* / Maurer Hartmut. Muenchen: C. H. Beck, 1999. – С. 177.

² Алехин, А.П. Административное право / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – Москва: Зерцало, 2007. – С.279.

³ Бахрах, Д.Н. Административное право. – М., 1993. – С. 124; Земельное право: Учеб. / Отв. ред. Г.Е. Быстров, Р.К. Гусев. – М.: Проспект, 2006. – С. 366; Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2007. – С. 332.

в сфере государственного управления;

в) по направленности: воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность нижестоящего управленческого аппарата (внутренняя направленность);

г) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

д) по адресату: вся система исполнительной власти (государственного управления) либо упорядочение работы внутри рабочего аппарата данного исполнительного органа (самоорганизация);

е) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства);

ж) по субъектному выражению: односторонне выраженные либо двусторонние и многосторонние (административно-правовые договоры);

з) по инициативности: используемые субъектами исполнительной власти по собственной инициативе в силу требований закрепленной за ними компетенции либо являющиеся реакцией на инициативу других участников управленческих отношений (например, по жалобам граждан);

и) по условиям применения: нормальная общественная жизнь либо режим чрезвычайного или военного положения;

к) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

л) по особенностям объекта управляющего воздействия: государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты;

м) по юридическому содержанию: предписывающие, запретительные либо дозволяющие¹.

Высказываются, конечно, и другие мнения. По мнению Б.М. Лазарева, нецелесообразно разделять издание актов на две формы, главное – осуществляется государственное управление с изданием актов или без этих правовых последствий. Он выделяет структурные формы, процессуальные, внешнюю форму, к которой относятся издание актов (нормативных и индивидуальных) и общественно-организационные действия материально-технические операции, заключение договоров².

Несмотря на возможность учитывать различные стороны управленческой деятельности, проводя классификации по различным основаниям, это представляется неудобным с практической точки зрения. Отсутствие четкой схемы возможных форм деятельности администрации приводит к тому, что многие формы деятельности, имеющие место на практике, обсуждаемые в доктрине, формально находятся, по образному выражению Колокольцева А. Н., «на нелегальном положении»³. Исходя из принципа защиты граждан от нарушения их прав, деятельность администрации должна быть более четко регламентирована.

¹ Административное право: Учебник / под ред. Л. Л. Попова. – Москва: Юрист, 2005. – С. 117-118.

² Мицкевич, Л. А Конспекты лекций по административному праву / Л.А. Мицкевич, А.Ф. Васильева, Н.А. Морозова, Е.Г. Приходько// [Электронный ресурс]: <http://law.institute.sfu-kras.ru>.

³ Колокольцев, А. Н. Административный договор как правовая форма управления // Административное и муниципальное право. – 2008. – №5.