

Побежимова Н. И. / Pobezhimova N. I.

МЕЖДУНАРОДНОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА¹

INTERNATIONAL ADMINISTRATIVE LAW AND ITS PLACE IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LAW

Побежимова Нелли Ивановна, кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Отмечается недостаточность исследований институтов инвестиций, инноваций, концессионных соглашений, хотя они разработаны в научных трудах ведущих государств и широко используются в их практической деятельности. Обосновывается постановка вопроса о создании в России системы правового регулирования публичного управления, которая позволит в комплексе проанализировать административно-правовые отношения и содержание современного административного права на основе опыта и перспективы развития административного права других государств.

Подчеркивается влияние эволюции современного национального государства, функционирующего в условиях глобализации, на эволюцию права. Перечислены задачи, необходимые для решения представителями науки административного права.

Ключевые слова: административное право, система российского права, международное право, международное административное право, государственное управление.

¹ Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

*Pobezhimova Nelli
Ivanovna,
c.j.s. (PhD in law), Profes-
sor, Professor of the Chair of
administrative law and pro-
cess at the Russian Academy
of National Economy and
Public Administration under
the President of the Russian
Federation.*

Here is noted an insufficiency in the study of the institutes of investments, innovations, concession agreements, although they have been developed in the scientific works of leading states and are widely used in their practical activities. The author substantiates the issue of establishment in Russia of the system of public administration legal regulation, which will allow comprehensive analyzing of administrative-legal relations and the content of modern administrative law on the basis of experiences and perspectives for development of administrative law in other states.

Highlights the impact of the evolution of the modern nation State, which is functioning in the conditions of globalization, on the evolution of law. The tasks that are required to be resolved by the scientists of administrative law are listed in the article.

Keywords: administrative law, the system of Russian law, international law, international administrative law, public administration.

При обосновании концепции административного права и перспектив его дальнейшего развития представляется современной и актуальной разработка его нового административно-правового аспекта и обоснование новой подотрасли административного права – международного административного права.

Продолжающиеся в России реформы, в том числе и административная реформа, поставили проблему реформы административного права.

В настоящее время речь идет о создании нового мира административного права, который базируется на современных идеях, доктринах, концепциях, нового видения административного права на международном правовом пространстве.

В условиях глобализации термин «международное административное право» касается процессов взаимодействия государств по различным

правовым вопросам, таким как управление и его эффективность, мировой кризис, активное развитие рыночных отношений, инновационные процессы, защита прав человека при появлении правонарушений, посягающих на права граждан, их здоровье (незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов; несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами; нарушения правил пожарной безопасности и правил охраны водных биологических ресурсов; недобросовестная конкуренция; злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке; неисполнение обязанностей и требований при осуществлении внешнеторговых бартерных сделок; манипулирование рынком; нарушение таможенных правил; нарушения, посягающие на институты государственной власти; правонарушения в области защиты государственной границы; правонарушения против порядка управления; правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность в том числе нарушение правового режима контртеррористической операции, коррупция и др.) Большинство из вышеназванных проблем переросло национальный (внутригосударственный) уровень, и нормы, их регулирующие, приняли трансграничный межгосударственный характер.

Административное право России, выйдя из недр науки о камералистике и полицейского права, в настоящее время своими теоретическими разработками и опытом практического регулирования системы управления внутренними делами государства служит источником и генератором управления и формирования не только системы права России, но и в установлении и регулировании межгосударственных отношений.

Административное право является ведущей базовой отраслью права и отличается от других отраслей наиболее обширным кругом многообразных регулируемых им отношений, возникающих и развивающихся в сфере государственного управления. Следует подчеркнуть, что функции государственного управления постоянно развиваются и трансформируются под воздействием различных политических, экономических и социальных факторов, происходящих как в России, так и за рубежом. Отличается увеличение стоящих перед государственным управлением задач, изменением их масштабности как в нашей стране, так и в других государствах.

Под доктриной развития современного административного права понимается совокупность научных идей и взглядов на цели, задачи, принципы,

составные части и главные направления развития административного права, права материального и процессуального, права управленческого и договорного, а также международного административного права.

В тоже время в современной науке административного права ещё не сложилось понимания правовой природы международного административного права, его места в правовой системе России.

Нельзя не согласиться с мнением плеяды ученых-административистов из МГЮА в том, что «изменились общественные, в том числе управленческие, отношения, а, следовательно, сущность, цели и само содержание административного права» [2; 15]. Предложенная ими классификация и содержание административного права, состоящие из четырех самостоятельных частей не бесспорны; они включают:

- сущность и основные институты административного права;
- организацию государственного управления (ранее во многих учебниках по административному праву этот раздел именовался особенной частью административного права, а в настоящее время продолжается дискуссия о необходимости его изучения в рамках административного права);
- административно-процессуальное право;
- административное право зарубежных государств.

В юридической литературе обозначились различные подходы к административно-процессуальному праву, заключающиеся как в широком подходе к определению административного процесса [12], так и в узком его понимании (Н. Г. Салищева, М. Я. Масленников и др.). Административное процессуальное право предлагается рассматривать как самостоятельную отрасль права – права процессуального, как и уголовного и гражданского процессуального права (а не только как части административного права) с собственным предметом регулирования. Эта концепция представляется на сегодняшний день более предпочтительной, в развитии которой правомерной и объективно обоснованной является постановка вопроса о создании административных судов, которые будут осуществлять судебный контроль за публичным управлением и обеспечивать правовую защиту публичных прав и свобод человека и гражданина, доступность правосудия [13, 16-17].

При рассмотрении проблем административного права следует заметить то определенное место в правовой системе, которое занимает административное право зарубежных стран, являясь самостоятельной отраслью права, имея свой предмет исследования, обусловленный особенностями правовых систем зарубежных государств [1; 3; 5; 10].

Представляется ошибочной подача административного права зарубежных стран как международного административного права.

В настоящее время в России уже имеются работы в виде учебников и учебных пособий по международному уголовному праву [7; 8], где по-разному воспринимается МУП (Международное уголовное право) и как отрасль международного права и как самостоятельная отрасль права.

Большой интерес представляет учебное пособие по международному экономическому праву [9], в котором рассматривается концепция нового международного экономического порядка (НМЭП) и Хартия экономических прав и обязанностей государств. В данной работе отмечается, что в большинстве западных курсов международного права НМЭП рассматривается как концепция, а не часть действующего международного права, которая предполагает обновление принципов международного экономического сотрудничества. Однако, как замечают представители экономической науки, эти обновленные принципы не систематизированы в каком-либо едином международно-правовом документе, который обозначал бы их юридически обязательный характер и, ссылаясь на мнение многих стран, ставят вопрос о необходимости совершенствования правовых основ современной мировой экономики [9, 32-34].

Среди работ представителей российской науки международного права нельзя не отметить учебник О. И. Тиунова «Международное гуманитарное право» [14], посвященный в основном международно-правовому регулированию прав и свобод человека, особенностям обеспечения взятых государствами обязательств в сфере прав человека, в том числе особенностям внутригосударственных мер по реализации указанных обязательств в Российской Федерации. Авторы всех учебников по административному праву, изданных в XXI веке, уделяют большое внимание правовому регулированию прав и свобод человека и гражданина и в качестве основных субъектов административного права выделяют граждан, их права, обязанности, гарантии прав и свобод в сфере реализации исполнительной власти [2; 6; 11].

Для исследования вопроса в постановочном варианте о новой отрасли права – о международном административном праве, то следует обратить внимание на работу «Европейское право», в написании которой принимал участие большой авторский коллектив международников [4]. В этой работе наряду с описанием содержания, природы и особенностей Европейского права дается характеристика институциональной структуры

Европейского Союза. Так, в главе 12 вышеназванного учебника профессор Л. М. Энтин достаточно подробно проводит исследование правового статуса Европейской комиссии (ЕК), её предназначении, порядка формирования, состава, структуры, организации работы и полномочиях. Как отмечает автор, Европейская комиссия призвана играть решающую роль в управлении делами, обладая собственной распорядительной властью, и добиваться осуществления задач и целей европейской интеграции. Европейская комиссия рассматривается в качестве ведущего института Европейского Союза.

Задачей ЕК является обеспечение и защита общих интересов Союза, защита интересов европейской интеграции от каких бы то ни было посягательств на юрисдикцию и полномочия Союза.

Среди функций ЕК преобладают координационные, исполнительские и управленческие функции. По общему правилу должности в ней занимают бывшие главы национальных правительств, бывшие министры, которые имеют значительный опыт политического руководства и административного управления.

В своей работе Европейская комиссия опирается на административный аппарат, насчитывающий около 40 тысяч человек. Наряду с ЕК в Европейском Союзе созданы и действуют целый ряд комитетов, статус которых получил наименование «комитология». Выделяют три вида этих комитетов: консультативные, управленческие, регламентарные.

На основании Договора о Европейском Союзе Комиссия осуществляет надзор за соблюдением учредительных договоров и актов, которые принимают институты Европейского Союза, для их исполнения, а также (под контролем судебных органов) за применением права Союза, отстаивая его общие интересы. Европейская комиссия исполняет бюджет, а также является распорядителем кредитов по бюджету Европейского Союза, руководит реализацией программ.

Согласно Договору о реформе (ДР) 2007 г. именно Европейская комиссия становится носителем исполнительной власти, исполнительно-распорядительным органом ЕС, а регламенты или решения, которые она принимает, являются подзаконными актами и имеют практически статус управленческих решений.

Вышесказанное, как отмечает Л. М. Энтин, «безусловно сближает Европейскую комиссию с таким институтом, как правительство в суверенных государствах» [4, 164].

Выступая на очередном международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге, Президент Российской Федерации В. В. Путин акцентировал внимание всех государств на необходимость эффективного управления.

Проанализировав деятельность Европейского Союза и Европейской комиссии ЕС можно констатировать, что на данный момент в рамках Европейского Союза уже создана система органов, занимающихся вопросами эффективности государственного управления и осуществляющая координационные, исполнительские, распорядительские и управленческие функции.

В связи с этим, как нам представляется, созданы предпосылки для постановки вопроса о новой самостоятельной отрасли – международное административное право и обсуждение его места в правовой системе, причем не только Евро-Союза, но и на всем мировом пространстве.

Административное право детализирует, развивает, конкретизирует многие общественные отношения и реализуется посредством применения административно-правового регулирования управленческих отношений, которые формируются в процессе осуществления государственного управления.

В России в настоящее время речь идет о переоценке роли государственного управления, которое является многогранным и проявляется в нормативно-правовом регулировании, координации, содействии, в установлении дальнейшего взаимодействия между органами государственной власти и гражданами, в установлении взаимодействия государства с бизнесом, в активном развитии рыночных отношений; названы и реализуются, несмотря на мировой финансовый и экономический кризис, приоритетные национальные проекты; поставлена задача по созданию в России мощного центра исследований и разработок. Однако до сих пор остаются дискуссионными и недостаточно исследованными российской наукой административного права такие институты как институт инвестиций, инноваций, концессионных соглашений, хотя они разработаны в научных трудах ведущих государств и широко используются в их практической деятельности. Исследование этих и многих других направлений возможно в условиях развития международно-управленческих отношений в сфере государственного управления.

Наука административного права призвана не только констатировать те изменения, которые произошли в государственном управлении на данном этапе развития российского государства, но и учитывать те изменения, которые происходят в мировом сообществе. Она должна определять, подвергнув пересмотру, все фундаментальные положения дальнейшего развития государства, пути и перспективы его развития в условиях мирового

финансового и экономического кризиса. Кризис, который охватил весь мир, является не только финансовым и экономическим, но и кризисом в области управления. Россия не является здесь исключением и проводимые в ней реформы, в том числе административная реформа и предложенная система и структура органов исполнительной власти пока не в состоянии решить поставленные перед ними задачи.

В связи с этим, как нам представляется, правомерна постановка вопроса о создании в России системы правового регулирования публичного управления, которая позволит в комплексе проанализировать административно-правовые отношения и содержание современного административного права, изучив и проанализировав опыт и перспективы развития административного права других государств.

Административное право является сложной базовой отраслью права, охватывающей большой и очень широкий (но не всеохватывающий) спектр управленческих отношений, пределы которого в условиях глобализации четко не определены. Речь идет об эволюции современного национального государства и права, функционирующих в условиях глобализации.

В отечественной литературе отмечается, что процесс глобализации, хотя и в разной мере, но затрагивает практически все национальные государства и правовые системы. При этом одних из них он касается преимущественно своей экономической стороной, других – социально-политической, а большинства – одновременно и экономической и социально-политической сторонами.

В России продолжается поиск идеальной, адекватной новым экономическим реалиям и мировым вызовам системы управления, системы и структуры реализующих их органов государственной власти. В тоже время, как считают многие представители административного права, и автор разделяет их позицию в этом вопросе, нужна реформа не только и не столько органов исполнительной власти, но и реформа самого механизма властвования, перестройки отношений, складывающихся между исполнительной властью, ее органами, должностными лицами и гражданами России, одновременно с перестройкой управленческих отношений на международном правовом уровне.

В юридической литературе и на многочисленных международных и российских конференциях неоднократно обсуждалась проблема «нового мира» административного права, новых его традиций, основанных на доктринах правового государства. Современное административное право нуждается в переосмыслении его назначения и той роли, которое оно по праву призвано

играть в жизни каждого государства, общества, гражданина и перед административной наукой стоит задача приведения административного права в соответствие с международными правовыми стандартами и условиями, с которыми она не может не считаться.

Мы разделяем мнение российских ученых-административистов, обращающих внимание на необходимость проведения реформы управления и административного права, которое в современных условиях «должно развиваться с учетом требований международных правовых институтов, на основе принципов интернационализации правовых систем мира» [11, 17].

Представителям науки административного права (как в России, так и в зарубежных странах) необходима разработка:

- понятия и принципов международного административного права (МАП), его источников, видов и их общая характеристика;
- международных административно-правовых отношений как предмета международного административного права, механизма их правового регулирования;
- понятия субъекта международного административного права;
- определение государства, его функций, полномочий в качестве основного субъекта МАП;
- концепции об иммунитетах государств и их собственности;
- концепции нового международного интеграционного правопорядка;
- понятия интеграции государств, определение ее рамок и пределов этой интеграции и др.

Это далеко не полный круг вопросов, подлежащих исследованию в рамках разработки такой новой отрасли, к которой мы относим международное административное право.

Международное сотрудничество призвано решить целый ряд управленческих проблем, среди которых, кроме уже обозначенных проблем модернизации экономики, следует назвать проблемы противодействия терроризму, поиска форм борьбы с наркоторговлей и наркобизнесом, природоохранные и социальные проблемы (занятости населения, безработицы, сохранения и передачи будущим поколениям природных богатств и др.), создания таможенного союза, развития дальнейшего сотрудничества с Европейским Союзом и совместной работы в рамках ШОС. В условиях разработки международно-правовых норм в России поставлена проблема противодействия коррупции, которая названа одним из главных барьеров на пути развития каждого государства, и борьба с которой при реализации

государственного управления должна вестись по всем направлениям во всем мире.

Анализ и разработка правовых форм международного сотрудничества, их совершенствования, по нашему мнению, не может не учитывать процессов глобализации, регионализации, мирового финансового и экономического кризиса, многие из которых могут быть предметом рассмотрения в рамках изучения международного административного права.

Список литературы:

1. Административное право зарубежных стран. М. 2003.
2. Административное право. Учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: Норма. 2008.
3. Брэбак Г. Французское административное право. М. 1988.
4. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека. М.: Норма, Инфра-М. 2011.
5. Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М. 2001.
6. Козлов Ю. М. Административное право. М.: Юристъ. 2007.
7. Лебедев В. М., Лукашук И. И. Международное уголовное право. М. 2005.
8. Лупу А. А., Оськина И. Ю. Международное уголовное право. М. 2013.
9. Международное экономическое право. Учебное пособие / под ред. проф. А. Н. Вылегжанина. М.: Кнорус. 2012.
10. Никеров Г. И. Административное право США. М. 1977.
11. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М.: Норма. 2009.
12. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. 2002.
13. Стариков Ю. Н. Административные суды в России. Новые аргументы «за» и «против». М.: Норма. 2004.
14. Тиунов О. И. Международное гуманитарное право. М.: Норма. 2012.

References:

1. *Administrative Law of Foreign Countries* [Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran]. Moscow: 2003.

2. *Administrative Law. Textbook* [Административное право. Учебник]. Under edition of L. L. Popov, M. S. Studenikina, Moscow: Norma, 2008.
3. Brebak G. *French Administrative Law* [Frantsuzskoe administrativnoe pravo]. Moscow: 1988.
4. *European Law. European Union Law and the Legal Groundwork for Protection of Human Rights* [Evropeiskoe pravo. Pravo Evropeiskogo Soyuza i pravovoe obespechenie zashchity prav cheloveka]. Moscow: Norma, Infra-M, 2011.
5. Zhalinskii A., Rerikht A. *Introduction to German Law* [Vvedenie v nemetskoe pravo]. Moscow: 2001.
6. Kozlov Yu. M. *Administrative Law* [Административное право]. Moscow: Yurist", 2007.
7. Lebedev V. M., Lukashuk I. I. *International Criminal Law* [Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo]. Moscow: 2005.
8. Lupu A. A., Os'kina I. Yu. *International Criminal Law* [Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo]. Moscow: 2013.
9. *International Economic Law. Study Guide* [Mezhdunarodnoe ekonomicheskoe pravo. Uchebnoe posobie]. Under edition of Professor A. N. Vylegzhanin, Moscow: Knorus, 2012.
10. Nikerov G. I. *Administrative Law of the U.S.A.* [Административное право США]. Moscow: 1977.
11. Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law* [Административное право]. Moscow: Norma, 2009.
12. Sorokin V. D. *Administrative Process and Administrative Procedural Law* [Административnyi protsess i administrativno-protsessual'noe pravo]. St. Petersburg: 2002.
13. Starilov Yu. N. *Administrative Courts in Russia. New Arguments "pro" and "con"* [Административные суды в России. Новые аргументы «за» и «против»]. Moscow: Norma, 2004.
14. Tiunov O. I. *International Humanitarian Law* [Mezhdunarodnoe gumanitarnoe pravo]. Moscow: Norma, 2012.