



УДК 340

**О ПРИНЦИПАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
КАК ЭЛЕМЕНТАХ СТРАТЕГИИ
ЕГО РАЗВИТИЯ**

ЛИПИНСКИЙ Дмитрий Анатольевич

*доктор юридических наук, профессор, про-
фессор Тольяттинского государственного
университета, г. Тольятти, Россия.*

E-mail: Dmitri8@yandex.ru.

**ON THE PRINCIPLES OF STATE AND
MUNICIPAL ADMINISTRATION AS
STRATEGY ELEMENTS FOR ITS
DEVELOPMENT**

LIPINSKIY Dmitry Anatolievich

*Doctor of Law, Professor, Professor of the
Togliatti State University, Togliatti, Russia.*

E-mail: Dmitri8@yandex.ru.

Властная деятельность государственных органов и государственных служащих облачена в правовую форму. Поэтому принципы государственного управления в определенной части могут совпадать с принципами государства и государственных органов. Ученые пытаются вывести принципиальные различия между принципами функционирования государства и принципами государственного управления. Возможно, такое различие необходимо проводить, но не на уровне общих и системных принципов. Принцип взаимной юридической ответственности выступает в качестве одного из системных принципов, на котором основывается государство в целом, а тем более, вставшее на путь построения правового, и находится в основе управленческой деятельности государственных органов и государственных служащих. Реализация принципа ответственности в государственном управлении должна обеспечиваться системой правовых норм, в противном случае он теряет свои способы реализации. Принцип ответственности в государственном управлении в ряде случаев все еще остается декларацией и не снабжен механизмами реализации.

Ключевые слова: правовое государство; принципы правового государства; взаимная ответственность; принципы управления; виды принципов; правовые декларации.

The organizational and administrative activity of state bodies and civil servants has a legal form. Therefore, the principles of state governance in a certain part may coincide with the principles of the state and state bodies. Scientists try to develop fundamental differences between state functioning principles and state governance principals. Perhaps such a distinction should be made, but not at the level of general and systemic principles. It seems that the principle of mutual legal responsibility acts as one of the system principles on which the state as a whole is based, and even more so, if it aims to be a rule-of-law one and this principle is at the basis of the governance activity of state bodies and civil servants. The implementation of the principle of responsibility in state administration should be ensured by a system of relevant legal norms, otherwise it loses its implementation methods. At present, the principle of responsibility in state administration in a number of cases is still a declaration and is not provided with real implementation mechanisms.

Key words: rule-of-law state; principles of the rule-of-law state; mutual responsibility; governance principles; types of principles; legal declarations.

Прежде чем анализировать принципы управления, необходимо остановиться на общем понятии «принцип». Любое явление, любая система основана на определенных принципах. Не является исключением и система государственного управления. В общем виде принципы



государственного управления – это отправные идеи (начала), в которых отражается сущность и закономерности государственного управления, находящие свое проявление в государственной управленческой деятельности. При различных интерпретациях понятия «принцип государственного управления» отмечаются такие свойства как: исходное начало; отражение сущности; руководство к действию; наличие свойства управления у самого принципа; отражение закономерностей государственного управления [1, с. 100; 2, с. 64; 3, с. 252].

В научной литературе предлагается различный набор принципов государственного (публичного) управления, которые в свою очередь образуют сложную систему. Наиболее развернутый перечень принципов государственного управления приводит И.В. Понкин. По его мнению, данная система включает: «общеправовые и общеполитические принципы публичного управления; специальные принципы публичного управления; организационные (институциональные) принципы построения государственной администрации и реализации публичного управления; кибернетические и гибридные принципы публичного управления» [3, с. 156]. Автор отмечает, что «принцип публичного управления» сопрягается с понятием «правовой принцип», вместе с тем содержательно отличаясь от него» [3, с. 156]. Ссылаясь на А.М. Васильева, И.В. Понкин обосновывает сопряженность принципов публичного управления с общеправовыми императивами, но буквально через одну страницу критикует ученых, которые смешивают принципы публичного управления с принципами государственной службы, разработки законодательства и так далее. Однако они не могут не пересекаться ввиду того, что олицетворением государства выступают государственные органы, государственные служащие, которые являются одновременно и носителями государственной власти, а при ее помощи властвующий субъект подчиняет себе подвластного субъекта. Государственные органы, государственные служащие – это субъекты государственного управления, наделенные полномочиями, которые они должны осуществлять на основе правовых принципов.

Властная организационно-распорядительная деятельность государственных органов и государственных служащих облачена в правовую форму. Поэтому принципы государственного управления в определенной части могут совпадать с принципами государства и государственных органов. Признает это и сам И.В. Понкин, когда выделяет в своей классификации общеправовые и общеполитические принципы государственного управления. Приведённая им классификация очень напоминает более развернутый вариант деления принципов на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. При этом очень странно, что в числе «общеправовых и общеполитических принципов публичного управления» не нашлось места принципу взаимной юридической ответственности, который не должен подменяться принципами нравственности, справедливости и связанности с правовым характером государства.

Ученые пытаются вывести принципиальные различия между принципами функционирования государства и принципами государственного управления. Возможно, такое различие и необходимо проводить, но не на уровне общих и системных принципов. Можно обратиться к определению государственного управления. Так, под ним понимают «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочивания, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу» [4, с. 110]. Управляющее воздействие исходит от государства, которое основывается на ряде принципов и они не могут не реализовываться при осуществлении этого воздействия, а если уйти на иной уровень абстрагирования, то мы увидим, что данное воздействие осуществляют государственные органы и их представители – государственные служащие, а также лица, занимающие государственные должности. Поэтому остается не ясным позиция ученых, которые в числе принципов государственного управления называют федерализм, законность, разделение власти, демократизм (а последние два принципа – это принципы правового государства), но умалчивают о принципе взаимной юридической ответственности, а он в своем идеале должен «пронизывать» всю иерархию субъектов государственного



управления. Юридическая ответственность выступает сдерживающим и управляющим фактором, предопределяющим управленческую деятельность государства и государственных органов. Думается, что принцип взаимной юридической ответственности выступает в качестве одного из системных принципов, на котором основывается государство в целом, а тем более, вставшее на путь построения правового, а также данный принцип находится в основе управленческой деятельности государственных органов и государственных служащих.

В данной статье не анализируем ответственность другой стороны – граждан, их объединений, то есть управляемых субъектов, а остановимся на ответственности субъектов государственного управления. О персональной ответственности субъектов управленческой деятельности стали писать еще до официального признания в нашей стране идеологии правового государства [5, 6, 7, 8]. Ввиду господствовавшей в тот период идеологии ученые не могли прямо отмечать существование принципа взаимной ответственности, а подменяли его понятиями «персональная ответственность», «функциональная ответственность», «ответственность за порученное дело», «ответственность за подготавливаемые решения» и так далее.

Взаимная ответственность как принцип государственного управления должна рассматриваться, исходя из ее позитивной составляющей, которая выражается в том, что в процессе государственного управления субъекты, наделенные властными полномочиями, добросовестно реализуют правомочия, не злоупотребляют ими, исполняют обязанности и соблюдают, возложенные на них запреты. От деятельности государственных служащих зависит реализация прав и свобод человека, благосостояние населения, их решения оказывают влияние в краткосрочной и долгосрочной перспективе. На управленческих решениях основывается экологический, энергетический, радиационный контроль, от эффективности которого зависит безопасность целых регионов и выживаемость человека как биологического вида. Такая постановка вопроса присутствует не только в отечественных, но и в зарубежных исследованиях. Так, Ханс Йонас исследовал принцип ответственности через особенности влияния человека на окружающую среду, сохранение биологических видов. Им поставлен вопрос о том, что ответственность за сохранение человечества должна стать принципом третьего тысячелетия [9]. Всем известны недавние трагические события в Кемерово, когда в результате пожара погибло 64 человека, в том числе 41 ребенок. Расследование еще не закончено, но уже сейчас очевидно, что к таким трагическим последствиям привела целая цепочка безответственных управленческих решений государственных служащих, от дачи разрешения на ввод здания в эксплуатацию, до преступного попустительства различным нарушениям правил техники безопасности. Указанное выше еще раз подчеркивает интегративность принципа юридической ответственности, который пронизывает все сферы общественных отношений.

Управленческие решения существуют на разных уровнях: государства в целом; государственных органов; государственных служащих, которые коррелируют с тремя уровнями ответственности: государства в целом; государственных органов и государственных служащих. Ввиду процессов интеграции и глобализации ответственность международного сообщества государств становится принципом их деятельности при принятии решений и их исполнении, что непосредственно подчеркивается в Уставе ООН: государства – члены ООН возлагают на Совет Безопасности «главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности» [10]. «Члены ООН несут или принимают на себя ответственность за управление территориями, народы которых не достигли еще полного самоуправления» (ст. 73). По своим обязательствам перед мировым сообществом отвечает государство в целом. Кроме того, давно уже перестали быть редкостью иски граждан, обращенные непосредственно к государству. Из статей 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации следует правило, что государство должно нести полную имущественную ответственность за вред, причиненный незаконными действиями или бездействием их органов, а также в результате издания незаконных ненор-



мативных и нормативных актов. Президиум ВАС РФ в своем информационном письме от 31 мая 2011 года № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» отмечает, что «ответчиком по иску о возмещении вреда может быть только публичное образование». Таким образом, в качестве ответчика выступает Российская Федерация или ее субъект. Конкретный государственный орган является в таких отношениях представителем Российской Федерации или ее субъекта.

Если обратиться к ст. 4 второго раздела Конституции РФ, то в ней указано, что «совет Министров – Правительство РФ со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретает права, обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации». Понятие ответственности употребляется в данном случае в его позитивном, а не негативном значении.

Ответственность называется в качестве одного из принципов деятельности Правительства Российской Федерации (ст. 3 Федерального Конституционного Закона РФ «О Правительстве Российской Федерации») [11]. «Гражданин и государство Российской Федерации связаны взаимными правами, ответственностью и обязанностями», – отмечается в Постановлении Конституционного Суда РФ [12]. «Субъекты, включенные в правовую сферу, неизбежно оказываются взаимно связаны между собой, с одной стороны, правомочиями и притязаниями, а с другой – обязательствами и ответственностью» [13, с.9]. Основа принципа взаимной юридической ответственности закреплена в Конституции РФ, так как именно в ней определяется общая правовая связь гражданина, человека и государства. Признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина – обязанность государства» – указано в ст. 2 Конституции РФ. На гражданах находится обязанность по соблюдению Конституции РФ (ч. 2 ст. 15). Н.И. Матузов справедливо отметил, что «в первом случае это означает, что российские граждане как носители прав выступают по отношению к государству в качестве управомоченных, а государство по отношению к ним является правообязанной стороной, а во втором, государство выступает управомоченной стороной, а граждане – правообязанной стороной» [13, с. 9]. На более низком уровне обобщения принцип ответственности государственного правления трансформируется в принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, исполнение обязанностей и соблюдение запретов, в том числе и в сфере антикоррупционной деятельности.

Реализация принципа ответственности в государственном управлении должна обеспечиваться системой соответствующих правовых норм, в противном случае он теряет свои способности реализации. В настоящее время принцип ответственности в государственном управлении в ряде случаев все еще остается декларацией и не снабжен реальными механизмами реализации. В настоящей статье мы только отметим существующие проблемы в данной сфере.

1. Часто происходит декларирование юридической ответственности в законодательстве, путем формулирования отсылочных, указывающих, что субъект несет ответственность в «соответствии с действующим законодательством».

2. Наличие в действующем законодательстве необоснованно широкого перечня лиц, обладающих иммунитетами от уголовной и (или) административной ответственности, которые фактически исключают реальную возможность привлечения субъекта к ответственности.

3. Отсутствие полного соответствия в служебном и ином законодательстве требованиям международных стандартов в области борьбы с коррупцией.

4. Отсутствие в законодательстве четких оснований ответственности государственных органов и лиц занимающих государственные должности.

5. Слабый контроль за деятельностью государственных органов и должностных лиц со стороны институтов гражданского общества, что обусловлено как отсутствием соответствующих правовых механизмов, так и незрелостью самого гражданского общества в нашей стране.



Библиографические ссылки

1. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. М. : Юрайт, 2017.
2. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: правовые основы, цели, инструменты, принципы, модели и концепты публичного управления. М. : Буки Веди, 2016.
3. Понкин И.В. Теория публичного управления. М.: Буки Веди, 2017.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М. : Юрид. лит., 1997.
5. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). Л. : ЛГУ, 1990.
6. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). Воронеж, 1985.
7. Бельский К.С. Персональная ответственность в советском государственном управлении (понятие, формы, факторы укрепления). М. : ВЮЗИ, 1988.
8. Бачило И.Л. Компетенция и ответственность субъектов управления // Советское государство и право. 1981. № 11. С. 21-28.
9. Hesselink M. W. The General Principles of Civil Law: their Nature, Roles and Legitimacy // Centre for the Study of European Contract Law Working Paper Series. № 2011-14. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1932146> (дата обращения: 10.10.2017).
10. Устав ООН и Статут международного суда. М., 1992.
11. Собрание законодательства РФ. 1997. № 51 . Ст. 5712.
12. Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 54.
13. Матузов Н.И. Конституционные нормы и общерегулятивные правоотношения // Конституционное развитие России : Межвузовский сборник научных статей. Саратов, 1996.

References

1. Okhotskii E.V. Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya (Theory and Mechanisms of Modern Public Administration). M., Yurait, 2017.
2. Ponkin I.V. Obshchaya teoriya publichnogo upravleniya: pravovye osnovy, tseli, instrumenty, printsipy, modeli i kontsepty publichnogo upravleniya (General Theory of Public Administration: Legal Framework, Goals, Tools, Principles, Models and Concepts of Public Administration). Moscow, Buki Vedi, 2016.
3. Ponkin I.V. Teoriya publichnogo upravleniya (Theory of Public Administration). Moscow, Buki Vedi, 2017.
4. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya (Theory of State Administration). Moscow, Yurid. lit., 1997.
5. Ageeva E.A. Yuridicheskaya otvetstvennost' v gosudarstvennom upravlenii (sotsial'no-pravovoi aspekt) (Legal Responsibility in State Administration (Socio-Legal Aspect). L., LGU, 1990.
6. Bobrova N.A., Zrazhevskaya T.D. Otvetstvennost' v sisteme garantii konstitutsionnykh norm (gosudarstvenno-pravovye aspekty) (Responsibility in the System of Guarantees of Constitutional Norms (State Law Aspects). Voronezh, 1985.
7. Bel'skii K.S. Personal'naya otvetstvennost' v sovetskom gosudarstvennom upravlenii (ponyatie, formy, faktory ukrepleniya) (Personal Responsibility in the Soviet Government (Concept, Forms, Reinforcement Factors). Moscow, VYuZI, 1988.
8. Bachilo I.L. Kompetentsiya i otvetstvennost' sub'ektov upravleniya (Competence and Responsibility of the Subjects of Management), *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1981, No. 11, pp. 21-28.
9. Hesselink M. W. The General Principles of Civil Law: their Nature, Roles and Legitimacy // *Centre for the Study of European Contract Law Working Paper Series*, No. 2011-14. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1932146> (accessed date: 10.10.2017).
10. Ustav OON i Statut mezhdunarodnogo suda (The UN Charter and the Statute of the International Court of Justice). Moscow, 1992, p. 20.



11. Sobranie zakonodatel'stva RF (Collection of Legislation of the Russian Federation), 1997, No. 51, St. 5712.
12. Sobranie zakonodatel'stva RF (Collection of Legislation of the Russian Federation), 1996, No. 1, St. 54.
13. Matuzov N.I. Konstitutsionnye normy i obshcheregulyativnye pravootnosheniya (Constitutional Norms and General Regulative Legal Relations), *Konstitutsionnoe razvitie Rossii*, Mezhevuzovskii sbornik nauchnykh statei. Saratov, 1996, p. 19.

Дата поступления: 29.03.2018

Received: 29.03.2018