**Понятия и категории административного права.**

Мухарлямов Ильяс, аспирант юридического факультета Российского Университета дружбы народов Административного и Финансового права

В настоящее время многими учеными признается проблема слабой разработки понятийного аппарата административного права. Причем данная проблема присутствует как в науке, так и отрасли административного права. Так, к примеру, участники шестых "Лазараевских чтений" по теме "состояние и перспективы развития науки административного права" в своих выступлениях тем или иным образом затрагивали рассматриваемую проблему. В частности, Н.Ю. Хлопонина отметила необходимость совершенствования и разработки теории административного права. [1] В том же ключе автор статьи "К реформированию понятийного аппарата административного права РФ" В.С. Рыжов призывает научную общественность проявить инициативу в плане более глубокого изучения проблемы в целях дальнейшего реформирования всего понятийного аппарата административного права. [2] Известный российский административист К.С. Бельский [3] также выделяет проблему слабой развитости таких элементов науки как, терминология и история. [4] Таким образом, существует множество примеров, подтверждающих актуальность рассматриваемой проблемы.

Особо стоит обратить внимание на феноменологию проблемы слабой разработки понятийного аппарата административного права. По мнению К.С. Рыжова, проблема реформирования понятийного аппарата административного права РФ обусловлена двумя обстоятельствами: противоречием между современным состоянием законодательства и его отражением в науке административного права и отсутствием надлежащих взаимосвязей в понятийном аппарате. С данным мнением можно согласиться, но только с некоторыми оговорками. Бесспорен факт, что существуют противоречия между современным состоянием законодательства и его отражением в науке административного права. Однако надо учитывать то, что само законодательство обременено противоречиями внутреннего характера, которые не позволяют, в свою очередь, науке сделать четкие выводы в результате исследования своего предмета или еще хуже влечет ложность выводов. К тому же, на наш взгляд, стоило бы учесть фактор внутреннего противоречия законодательства. И в этом случае, выделение в качестве отдельного обстоятельства отсутствие надлежащих взаимосвязей в понятийном аппарате было бы не столь важным, в силу того, что оно логично вытекает из первого обстоятельства с учетом сделанных нами оговорок.

Более того, не считается, на наш взгляд, абсолютно истинным однополярный подход, при котором противоречие ищется исключительно в отражении современного законодательства в науке. Не надо забывать, что во многом именно наука развивает понятийный аппарат будущего законодательства, именно деятели науки зачастую привлекаются к разработке законодательства. И нередки случаи, когда четкие понятия, концепции, сформулированные в результате разработки какого-либо законопроекта, под влиянием различных факторов, о которых речь будет идти ниже, отражаются в законодательстве не в первозданном логично построенном виде. Близким по смыслу к нашему тезису являются, выделяемые К.С. Бельским:

- необходимость постановки административно-правовой терминологии на более обстоятельную Г научную основу;

- произведение генеральной инвентаризации всего терминологического хозяйства;

- очищение терминологического хозяйства от ненужных слов (типа "префект", "супрефект");

- разработка системы терминов, способных точно и правильно обозначать новые реальности в государственном управлении.

Нам же помимо рассмотренных причин, породивших проблему слабой разработки понятийного аппарата отрасли и науки административного права, представляется выделить еще ряд взаимосвязанных причин, которые, в свою очередь, являются не единственными в своем роде, но во многом основополагающими. Так, причиной общего характера является то, что административное право РФ разрабатывалось и развивалось в постсоветский период по своим стихийным обусловленным российскими реалиями законам. Которые выражаются в том, что становление нового демократического российского общества "завязло в болоте" постоянного процесса малоэффективного реформирования. Вследствие чего, отрасль административного права, еще не сформировалась должным образом и не может в необходимой степени отвечать нуждам и требованиям реальности.

Развивая далее рассматриваемый вопрос, среди объективных причин, приведших к данной ситуации, помимо затянувшегося реформирования широкого спектра сфер жизнедеятельности государства, находящегося в переходном периоде можно выделить следующие.

1. Разработка административного права велась в некоторых случаях в условиях правового и идеологического вакуума. То есть российская наука к моменту формирования содержательно нового административного права не была должным образом подготовлена. Это объясняется тем, что наука в определенной степени подверглась шоковой терапии, так как, выбив идеологический базис советского периода, эй было предложено ориентироваться в новой реальности в отсутствии четкого правового и идеологического пространства. В этом контексте мы разделяем тезис А.Г. Хабибулина и Р.А. Рахимова заключающегося в том, что государственная идеология является предтечей права. МИсходящие от государства идеологемы, освященные его авторитетом и им защищаемые, служат как бы прото-правом...Н [5]. К тому же, многие вопросы, которые предстояло урегулировать "новому" административному праву РФ, наукой либо не рассматривались, либо рассматривались в сравнительном с буржуазным правом аспекте. Таким образом, доставшийся в наследство понятийно-категориальный аппарат науки, не соответствовал требованиям "нового" времени и в частности отрасли административного права. Поэтому без требуемой соответственной поддержки со стороны науки, административному праву РФ пришлось формироваться опытным методом "проб и ошибок". Тем не менее, стоит отдать должное представителям научного мира, которые, несмотря на отсутствие какого-либо внимания и поддержки со стороны государства, не позволили науке впасть в стагнацию и более того, принимали и принимают деятельное участие в разработке административного законодательства, столь необходимого и первостепенного для государства.

2. Формированию административного права на всех уровнях, впрочем, как и многим другим отраслям российского права, не удалось избежать сильного лоббистского подхода. Суть такого подхода заключалась в том, что "творение" административного права стало поддаваться одному из пагубных явлений рыночной экономики, выражающемуся в том, что "творение" права на каждой стадии стало поддаваться денежной оценке и не в смысле того, что под реализацию положений какого-либо законопроекта требовалось указать источники их финансирования, а в смысле того, что содержательная сторона норм законопроектов могла быть изменена за определенное материальное вознаграждение. Причем, поскольку политико-экономико-криминальных группировок заинтересованных в выгодном для себя нормативно-правовом акте было на этапе становления олигархии много, то и в конечном итоге административное право превратилось не в логично построенную систему норм, а как указывается в большинстве авторитетной учебной литературы, Г в совокупность.

В принципе такой итог закономерен, так как процесс создания административного права таким образом приводит к тому же результату, как если бы мы попытались построить одно моноцелевое здание, к примеру Кремль, по нескольким десятков архитектурных чертежей для строительных объектов разного целевого назначения. В данной гипотетической ситуации, здание с названием Кремль было бы построено, правда, остался бы вопрос о его функциональном предназначении, о единстве и гармоничности архитектуры и вообще, о смысле постройки такого здания. Примерно так и произошло с формированием административного права, как единого систематизированного "здания", в нашем случае отрасли права. В результате чего при создании административного права РФ такие важные общие признаки регулятора общественных отношений, которым и является право, как прагматизм и аксиологичность зачастую игнорировались.

Одним из следствий рассмотренных выше причин слабой разработки понятийного аппарата административного права как отрасли является отсутствие четкой логично построенной нормативной системы понятий. Что породило на современном этапе множество острых проблем, среди которых можно выделить основные:

сложность в надлежащем и эффективном правоприменении;

несоответствие некоторых норм административного права Конституции РФ;

противоречие норм одноуровнего и разноуровнего порядка друг другу;

сложность адекватного тождественного толкования.

В сложившейся с отраслью административного права ситуации естественным образом наука не может во всех случаях четко определить предмет своего исследования. В результате чего в науке, как мы указывали в начале нашей работы, существует соответствующая неразработанность понятйно-категориального аппарата, причем не только административно-правового, но и общеправового. Более того, данная сфера исследований стала не столь популярной среди ученых-административистов и правоведов. О чем свидетельствует, во-первых, как малое количество фундаментальных исследовательских научных работ, так и аналитических статей по данной проблематике, а, во-вторых, скупое освещение в учебной литературе по административному праву рассматриваемой темы. Что в свою очередь негативно влияет на изучение дисциплины "Административное право РФ" и ставит под сомнение качество и истинность получаемых знаний.

Среди очевидных дополнительных причин непопулярности исследования темы разработки понятйно-категориального аппарата, условно можно выделить следующие:

- разрабатываемые и исследуемые наукой понятия и положения быстро устаревали в условиях постоянно меняющегося законодательства;

- большая ориентированность исследований на так называемую Особенную часть административного права, так как своевременное отражение наукой изменений в правовой регламентации государственного управления в различных сферах жизнедеятельности государства является более актуальным и востребованным жизнью;

- в сложных экономических условиях научный мир разделился в своей основе на несколько частей, среди которых доминирующие: рыночный, и консервативный. Научная деятельность первого сориентировалась на объемы научных работ и соответствующие авторские гонорары, вторая же часть осталась в большей степени преданна науке, но в нищенских условиях в отсутствии предпринимательской жилки и развитой материально-технической базы (доступ в Интернет, отсутствие оперативного доступа к нормативно-правовым актам, отсутствие финансовых средств на приобретение необходимых научных трудов и пр., а также на оплату участия в научных конференциях за рубежом и т.д.) они не успевали своевременно отслеживать все изменения, происходящие мире административного права, что приводило зачастую к потере новизны и актуальности проводимых ими исследований. Та часть, которая все же упорно, несмотря ни на что нашла верный эффективный путь и гармонично сумела сочетать как развитие науки, так и заботу о своем экономическом благополучии, есть, по-нашему мнению, золотой потенциал российской науки.

Прежде чем перейти к непосредственному изучению вопроса понятий и категорий в административном праве, хотелось бы обратить внимание на одну из масштабнейших научных работ современности, посвященной исследованию общеправовых категорий и в частности правовым категориям конституционного (государственного) права.

Научная монография А.С. Автономова "Правовая онтология политики" поражает нас своим охватом предмета исследования. В начале монографии автор справедливо указывает на то, что каждая из юридических наук, занимающаяся той или иной отраслью или подотраслью права, оперирует вполне определенным набором категорий. В то же время он акцентирует наше внимание на непопулярности и слабой разработке в научном мире рассматриваемого вопроса. Так, в подтверждение своих мыслей он ссылается на то, что "новейшими работами, в которых специально изучались категории общей теории права, являются труды А.М. Васильева. Однако, во-первых, с момента выхода в свет указанных трудов минуло уже более 20 лет, а во-вторых, эти труды и не претендовали на анализ категорий отдельных отраслей и подотраслей права". [6] Ценность работы заключается в том, что автор перед раскрытием основной темы работы проводит своего рода исторический экскурс в феноменологию термина "категория". Благодаря этому исследованию нам предоставляется возможность ознакомления с различными воззрениями мыслителей (причем как западного, так и восточного происхождения) предшествующих эпох, на феноменологию термина "категория". Завершая экскурс, автор приводит свое определение понятия категория Г совокупность мыслей, отражающих в обобщенном виде некоторый способ существования в постоянном взаимодействии и развитии явлений бытия, что дает возможность познания движения таких явлений. Мы, в свою очередь, не беремся судить, насколько истинным является это определение, хотя, в принципе, в отношении понятий такого рода затруднительно говорить об их истинности, более оправданно отмечать их логичность/алогичность. В то же время мы разделяем позицию автора, согласно которой категории при их определении не следует сводить к понятиям, как это делают в современной отечественной специальной литературе.

В развитие этого тезиса автор пишет "... между категорией и понятием есть общее Г и то, и другое являются орудиями познания, Г но функции у них различны. Понятие фиксирует наиболее существенные отличительные признаки (как общие, так и специфические) объекта. Иными словами, это описание некоторого содержания, в котором раскрываются не только внешние особенности объекта, но и внутренние закономерности его существования.

Категория нацелена главным образом на организацию процесса познания, выделение одного из узловых моментов этого процесса. Поэтому в категории раскрытие содержания объекта не является самоцелью, а подчинено решению задачи выявления и исследования законов существования конкретной действительности или обширной области этой действительности, и значит, с необходимостью требует определения места и роли данного объекта среди явлений и отношений этой конкретной действительности. Ввиду этого понятие может быть дано изолированно, хотя может быть выведено и как элемент системы понятий. Категории раскрываются всегда в системе категорий. И даже если проводится изучение одной категории, без выяснения ее места в системе определить содержание категории не удастся".

Здесь хотелось быт отметить характерную черту автора. При оперировании основополагающими терминами его исследования он скрупулезно и всеобъемлюще рассматривает их феноменологию. Так в вышеприведенном высказывании, автор акцентирует свое внимание на том, что категории всегда раскрываются в системе категорий. Указывая на такое свойство категорий, как "системность", он не возлагает бремя усвоения и понимания данного термина на читателя. Напротив, он выделяет в отдельный блок исследования вопрос о системности категорий и знакомит нас с наиболее известными взглядами на явление системности, ее свойствах и проявлениях.

И только рассмотрев, таким образом феноменологию категорий, системности и методов исследований, автор переходит к основной части своего исследования Г исследования категорий конституционного (государственного) права.

Монография А.С. Автономова была рассмотрена нами не случайно. Хотелось бы обратить внимание на высокую интеллектуальную теоретическую проработку вопроса о правовых категориях, структуру подачи материала. В монографии четко показывается как следует последовательно и систематизировано раскрывать тему, ясно определив при этом термины (будь то понятие или категория), которые используются в научной работе или учебной литературе. В этом свете, автор призывает нас (читателей, студентов, ученых и т.д.) обратить внимание на следующее: "...один и тот же термин ("право", "государство"...) может выступать и в роли понятия, и в роли категории (хотя не все то, что может быть определено понятием, может служить в качестве категории). Это обстоятельство и порождает терминологическую путаницу, когда отдельные понятия рассматриваются как категории. Как уже отмечалось выше, понятие может превращаться в категорию, причем в этом случае существенно меняются его функции как инструмента познания, а также роль и место среди других инструментов познания. В то же время необходимо помнить, что в основе каждого понятия находится группа взаимосвязанных категорий, а содержательная интерпретация понятия означает выявление его категориальной структуры. Таким образом, взаимоотношения между категорией и понятием носят диалектический характер".

Именно с "терминологической путаницей", а также наполнением некоторых понятий или категорий административного права различным смыслом без предварительной теоретической проработки используемых терминов, мы столкнулись при попытке изучить вопрос о понятиях и категориях административного права, обратившись за помощью при этом к соответствующей учебной литературе и ряду публикаций в научных журналах.

Исследуя вопрос о понятиях и категориях административного права, мы рассматривали термины "административное право", "исполнительная власть", "государственное управление", "предмет административного права". При этом нами изучались следующие источники:

К.С. Бельский. Государство и право, Ж11, 1997г. О предмете административного права

К.С. Бельский. Государство и право, Ж3, 1998г. О системе административного права

К.С. Бельский. Государство и право, Ж10, 1998г. О предмете и системе науки административного права

Д.М. Овсянко. Административное право. - М.: Юристь, 1997г.

А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. - М.: ИКД "Зерцало-М". 2001г.

Хотелось бы начать с определения административного права (как отрасли) данное Д.М. Овсянко Так, под административным правом он понимает одну из самостоятельных отраслей права, представляющей собой совокупность правовых норм, регулирующих общественных отношения в сфере исполнительной власти (государственного управления). [7] Сразу заметим, что мы не совсем согласны с большинством определений, которые рассматривают административное право как совокупность, а не как систему норм. На наш взгляд, употребляя термин совокупность мы признаем своего рода несостоятельность, недееспособность административного права и таким образом отсутствие каких-либо взаимосвязей между нормами административного права. На самом деле существование норм административного права вне системы невозможно, так как между нормами, как элементами определенной сферы объективной действительности, есть взаимосвязь, основанная на предмете регулирования. Именно поэтому, говоря об отрасли права, мы заочно должны понимать под ней систему взаимосвязанных норм.

Далее, не совсем понятно, какие же все-таки отношения регулирует административное право, исходя из того, что, судя по всему, автор определения отождествляет понятия исполнительной власти и государственного управления, это предположение делается на основе того, что термин государственное управление следует после термина исполнительная власть в скобках без каких либо пояснений. В тоже время сам автор далее пишет, что понятие государственное управление шире понятия исполнительная власть. На этой же позиции стоит и авторский коллектив А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова. Но они, в свою очередь, провели более четкий и убедительный водораздел этих понятий. И дали на наш взгляд более удачное определение административного права, под которым они понимают отрасль российской правовой системы, представляющей собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в свзязи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании - в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности). [8] Не будем повторяться о нашем отношении к термину совокупность, но стоит заметить, что в данном определении устранено конфликтное восприятие этих "конкурирующих терминов".

Более того, если даже условно исходить из возможности существования тождества рассматриваемых терминов, то как понимать смысл следующей фразы Д.М Овсянко. "Предмет отрасли административного права включает в себя изучение сущности исполнительной власти, осуществляющей государственное управление....." (с.32). Во-первых, непонятно как может предмет отрасли включать в себя изучение чего-либо? Если даже административное право имелось ввиду в качестве отрасли правовой науки, то почему нет на это соответствующего указания? Во-вторых, если следовать логике отождествления понятий, то эта фраза может выглядеть и следующим образом: "Предмет отрасли административного права включает в себя изучение сущности исполнительной власти (государственного управления), осуществляющей государственное управление (исполнительную власть).....".

Следует отметить следующее. В начале автор указывает на то, что понятие "государственное управление" шире, чем "исполнительная власть". Но, анализируя высказывание относительно предмета административного права, мы приводим к выводу, что в данном контексте понятие исполнительная власть шире, полностью поглощающее понятие государственное управление.

Не упрощает ситуацию для изучения административного как отрасли правовой науки и подход, примененный авторским коллективом А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Они, видимо во избежании порождения "терминологической путаницы" при исследовании административно-правовых категорий, поступили, по-своему весьма просто и правильно. Это выразилось в том, что должного внимания с их стороны удостоились только правовые категории "исполнительная власть" и "государственному управление". Заметим, правда, что исследование данных категорий, ориентируясь на требования учебной литературы, приведено объемно и успешно. Однако, не стоит забывать, что на этих двух правовых категориях теоретическая часть административного права не заканчивается.

Возвращаясь к учебнику Овсянко Д.М., стоит сказать, что даже, несмотря на наличие терминологической путаницы и также отсутствие ссылок на научные труды, теоретическая его часть более, развита, нежели в рассмотренном выше. Более того, здесь проводится попытка обозначить науку административного права и выделить ее предмет, что является, несомненно, большим достижением, учитывая справедливое замечание К.С Бельского о недостаточном внимании к данной проблематике фактически во всех учебниках административного права, в том числе в учебнике А.П. Алехина, А.А. Кармолицкиого, Ю.М. Козлова.

Наука административного права определяется Овсянко Д.М. как, система научных представлений, знаний, и теоретических положений о закономерностях, действующих в сферах административного права как совокупности соответствующих правовых норм и их применения органами и должностными лицами исполнительной власти. [9] Рассматривая те или иные теоретические вопросы, трудно оценивать их истинность, а, скорее всего это будет просто нереально и необъективно. На наш взгляд в данном определении науки можно было бы внести некоторые уточнения. Если прибегнуть к нормативной лексике и логике, то, на наш взгляд, концовку определения науки стоило подкорректировать следующим образом: "... и их применения органами и уполномоченными субъектами исполнительной власти". Использование термина должностное лицо, тем более исполнительной власти, в отсутствии его четкого нормативного определения, в отсутствии в дальнейшем попытки собственного определения содержания данного понятия и в условиях признания в научной литературе неперспективности выработки единого межотраслевого понятия "должностное" лицо" [10], мы рассматриваем неуместным порождающим новую почву для "терминологической путаницы" занятием.

Далее Овсянко Д.М. раскрывает содержание предмета познания науки административного права. Так к основным элементам предмета он относит:

предмет отрасли права,

административно-правовые категории,

практику органов исполнительной власти,

историю развития административного права как отрасли права и как науки.

Рассматривая такой элемент предмета познания науки, как административно-правовые категории, он выделяет, на наш взгляд, наиболее важную их особенность и ценность. А именно то, что "невозможно раскрыть содержание правовых норм и правоотношений, не познав предварительно смысл административно-правовых категорий".

К.С. Бельский также выделяет административно-правовые категории в качестве одной из частей предмета науки наряду с двумя другими частями: административно-правовые нормы, практика применения норм административного права. Категориям он объективно придает высокое значение, так он пишет "...в административно-правовых категориях выражено то главное, сущностное, что характеризует административное право в его постоянном развитии и что отражает наука административного права. Именно административно-правовые категории создают устойчивость данной науки, сохраняют ее целостность, цементируют те знания, которые имеют первоочередное к науке отношение и которые образуют понимание". Сопоставляя значимость административно-правовых категорий и других частей предмета науки, К.С. Бельский подчеркивает "познавательную первичность административно-правовых категорий и вторичность действующего административного права". [11]

Таким образом, очевиден факт необходимости наличия высокого уровня разработанности административно-правовых категорий при нормотворческой деятельности.

Рассматривая в сравнительном аспекте предмет науки и отрасли административного права, без всяких сомнений мы считаем предмет науки шире предмета отрасли. Однако для ясности внесем некоторые пояснения данного тезиса. Как известно, предметом нормативно-правового регулирования всегда являются общественные отношения, в нашем случае это отношения возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в связи и по поводу реализации исполнительной власти в рамках государственного управления. Таким образом, при определении предмета отрасли, вектор воздействия со стороны отрасли права направлен на общественные отношения. Вектор науки в свою очередь, как уже было отмечено, направлен не только на саму отрасль права (соответственно и на регулируемые ею общественные отношения), но и на правореализационную практику, историю становления и развития правовой отрасли и, что весьма важно, на разработку административно-правовых категорий.

В заключении хотелось бы сделать следующие выводы. На сегодняшний день проблема разработанности административно-правовых категорий актуальна, что подтверждается самим научным миром. Но, несмотря на признание такой проблемы, сами административисты по разным причинам уделяют мало внимания ее разработке. Возможно, это обусловлено существующей в России действительностью, когда повсеместно признается та или иная проблема, но каких-либо активных конструктивных действий в рамках соответствующих по содержанию концепций не предпринимается. Остается надеяться, что уровень разработанность понятийного аппарата, причем не только в административном праве, повысится, так как любое развитие будет успешным и прогрессивным, если процесс развития будет базироваться на заранее четко определенных дефинициях.

**Список литературы**

В.П. Антонова. Государство и право, Ж11, 2002г. Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые "Лазаревские чтения");

В.С. Рыжов. Право и политика, Ж9, 2000г. К реформированию понятийного аппарата административного права РФ;

К.С. Бельский. Государство и право, Ж11, 1997г. О предмете административного права

К.С. Бельский. Государство и право, Ж3, 1998г. О системе административного права

К.С. Бельский. Государство и право, Ж10, 1998г. О предмете и системе науки административного права

А.Г. Хабибулин и Р.А. Рахимов Государство и право, Ж3, 1999г. МГосударственная идеология: к вопросу о правомерности категорииН

Д.М. Овсянко. Административное право. - М.: Юристь, 1997г.

А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. - М.: ИКД "Зерцало-М". 2001г.

Воронков А.В. Понятие должностного лица в административном праве

А.С. Автономов. Правовая онтология политики

 [1] В П. Антонова. Государство и Право, N11, 2002г. Состояние и перспективы развития науки административного права (Шестые "Лазаревские чтения").

 [2] В.С. Рыжов. Право и политика, Ж9, 2000г. К реформированию понятийного аппарата административного права РФ

 [3] Профессор Московской государственной юридической академии, доктор юридических наук

 [4] К. С. Бельский. Государство и право, N10, 1998 год. О предмете и системе науки административного права

 [5] А.Г.РХабибулин и Р.А.РРахимов Государство и право, Ж3, 1999 г. МГосударственная идеология: к вопросу о правомерности категорииН

 [6] А.С. Автономов. Правовая онтология политики

 [7] Д.М. Овсянко. Административное право. - М.: Юристь, 1997г. с.7

 [8] А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. - М.: ИКД ЫЗерцало-Мл. 2001г. с. 19

 [9] Д.М. Овсянко. Административное право. - М.: Юристь, 1997г. с.32

 [10] Воронков А.В. Понятие должностного лица в административном праве.

 [11] К.С. Бельский. Государство и право, Ж10, 1998г. О предмете и системе науки