

## Основные представления о государстве и административной системе

Джованни Биаджинни\*

*\*Доктор права, профессор, заведующий кафедрой государственного, административного и европейского права Университета города Цюриха. «Дайджест публичного права» Гейдельбергского Института Макса Планка выражает благодарность автору и издательству С. F. Müller, Juristischer Verlag, Heidelberg за любезное разрешение перевести и опубликовать данную статью. Оригинал статьи: Giovanni Biaggini, Grundverständnisse von Staat und Verwaltung in: Ius Publicum Europaeum, Band III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen / hrsg. von Armin von Bogdandy, Sabino Cassese, Peter Michael: Müller, 2010, с. 483-502.*

### Оглавление

<b>I. Интерпретация государства и управления: взаимное влияние</b>	284
1. Понимание государства в зеркале исторического развития	284
2. Понимание института управления в зеркале понятия государства	289
3. Административная система как функция и как организация	291
<b>II. Органы управления в системе государственной организации: элементы системы и их разграничение</b>	294
1. Государственное управление и местное самоуправление	294
2. Модель иерархической системы управления и ее ограничение посредством аутсорсинга	297
3. Взаимоотношения органов управления с правительством и парламентом	301
4. Отношение органов управления к органам юстиции	305

<b>III. Заключение: европеизация и европеизации</b>	310
---	-----

<b>Библиография</b>	313
---------------------	-----

## **I. Интерпретация государства и управления: взаимное влияние**

1. Европеизация и интернационализация права приводит не только к унификации или гармонизации правовых норм. Данные тенденции затрагивают также государственные административные структуры. Это относится не только к государствам-членам Европейского Союза, но и к странам, которые, как например государства-члены ЕАСТ (Европейской ассоциации свободной торговли), не в полной мере участвуют в процессе европейской интеграции. Традиционное основное понимание государства и управления не остается в стороне от данных событий. Об этом свидетельствует, в частности, обогащение научно-правовой лексики такими новыми формулировками, как «открытая государственность», «кооперативное конституционное государство» или «административное сообщество».

2. Что нового привнесли эти тенденции, можно лучше понять, если взять за основу более полное и точное представление о «классической» форме государства и управления, т.е. то понимание государства и управления, которое было господствующим до того, как процессы интернационализации и европеизации приняли более интенсивные формы. В зависимости от выбранной страны и конкретного подхода этот момент времени может быть установлен либо немного раньше (1980-е годы) либо немного позже (2000-е годы).

### **1. Понимание государства в зеркале исторического развития**

3. Опубликованные в сборнике Handbuch Ius Publicum Europaeum: Bd. III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, 2010 статьи, касающиеся развития государства, систем управления и административного права в отдельных европейских странах, охватывают довольно широкий отрезок времени. Основное внимание уделено периоду с конца 19-го по конец 20-го века. Как выразительно демонстрируют страноведческие доклады,

изменение государственной власти и управления не является новым явлением. Формирование современной государственности стало результатом длительного и изменчивого процесса, который шел с разной скоростью, обнаруживал на разных этапах различные приоритеты и акценты и протекал не без кризисов, провалов и неудач.<sup>1</sup>

4. Наряду со многими различиями, могут быть также выявлены и некоторые основополагающие общие черты. Это проявляется, среди прочего, и в терминологии, с помощью которой в довольно образных выражениях характеризовалось понятие «государственность». Так, в страноведческих докладах можно встретить, например, изложение, касающееся авторитарной фазы «полицейской государственности» («*Policeystaatlichkeit*»)<sup>2</sup>, которую можно интерпретировать как предшественницу «государства всеобщего благоденствия» (*Wohlfahrtsstaatlichkeit*). В качестве антипода модели монархической «державной государственной власти»<sup>3</sup> со временем постепенно все большее распространение и реальные очертания получает идеал (либерального) правового государства, построенного на принципах разделения властей.<sup>4</sup> Как в 19-м, так и в 20-м веке можно наблюдать, конечно, и примеры значительного и серьезного регресса.<sup>5</sup> С принятием на себя выполнения социальных функций либеральная правовая государственность развивается в социальное правовое государство.<sup>6</sup> Этот процесс развивается не везде одинаково быстро и продвигается вперед не

<sup>1</sup> Более подробно см. разделы названного сборника, посвященные анализу исторического развития в отдельных странах. Пример относительно стабильного и последовательного развития демонстрирует опыт Великобритании, Швеции и Швейцарии.

<sup>2</sup> См. например, *Walter Pauly*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. IV: *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, 2011, § 60 пункт 7.

<sup>3</sup> См. *Armin von Bogdandy/Peter M. Huber*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 42 пункт 9 и далее.

<sup>4</sup> См. относительно данного процесса с точки зрения австрийской доктрины *Ewald Wiederin*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 46 пункт 15 и далее, пункт 36 и далее; *Barbara Leith-Staudinger*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. IV: *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, 2011, § 64 пункт 7.

<sup>5</sup> Конструкция «неправового государства» как антипод см., например, *Daniel Thürer*, *Kosmopolitisches Staatsrecht*, 2005, с. 323 и далее.

<sup>6</sup> По вопросу о «шведской модели» развитой государственности всеобщего благоденствия см. *Mats Kumlien/Kjell Åke Modéer*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 48 пункт 33 и 48. К вопросу о рецепции германского и австрийского подходов в Венгрии см. *Herbert Küpper*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 51 пункт 9 и сл., 12 и 14.

езде одинаково интенсивно. То же самое можно сказать и по поводу процесса демократизации. Во времена кризисов и войн в 20-м веке усиливаются тенденции развития в сторону «интервенционистского государства» (*Interventionsstaat*), которое все активнее вмешивается в экономические процессы. Если смотреть ретроспективно, обращает на себя внимание тот факт, что такие определяющие факторы государственного строительства, как сбор налогов или военная сфера едва ли нашли свое отражение в общих ключевых категориях учения о государстве и государственном управлении.<sup>7</sup> То же самое относится к исторически важному процессу централизации и к идее национального государства с его иногда фатальными последствиями.

5. При обращении с терминами, используемыми для характеристики государственности, необходимо соблюдать определенную осторожность. Словоупотребление и реальное содержание не являются единообразными. Спектр их применения простирается от более или менее верного и объективного описания до их использования в качестве инструмента политической борьбы. Уже только это само по себе ставит определенные границы для сравнения и обобщения. Следует добавить, что существуют и значительные временные смещения, а также характерные отклонения. В качестве примера можно выделить: Англию с ее сильной традицией местного самоуправления;<sup>8</sup> Швейцарию с ее сильной республиканско-демократической традицией и обусловленной ей «кооперативной» идеей государства;<sup>9</sup> Швецию, где категории и институты правового государства были восприняты значительно позже;<sup>10</sup> Испанию, где развитие в направлении социального государства началось довольно поздно.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> См. тем не менее *Sabino Cassese*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 41 пункт 23 и 27. С точки зрения общей проблематики см. *Wolfgang Reinhard*, *Geschichte der Staatsgewalt*, 1999.

<sup>8</sup> См. *Martin Loughlin*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 44 пункт 4, 8, 21, 24 и 29 и далее.

<sup>9</sup> См. *Benjamin Schindler*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 49 пункт 6; *Pierre Tschannen*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. IV: *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft*, 2011, § 67 пункт 5 (в указании на все еще действующий и распространенный принцип «управления на непрофессиональной основе» (*Milizprinzip*), в соответствии с которым государственная служба, насколько это возможно, должна осуществляться на общественных началах или соответственно на безвозмездной основе).

<sup>10</sup> См. *Kumlien/Modéer* (сноска 6), § 48 пункт 4 и 85.

<sup>11</sup> См. *Eduardo García de Enterría/Ignacio Borrajo Iniesta*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 50 пункт 27, 30, 49, 69 и 72.

6. Тем не менее, можно констатировать, что со второй половины 20-го века начинает формироваться общая модель «надлежащего правления», которая ориентируется на правовую и социальную государственность и демократию. Важной вехой является Устав Совета Европы от 5-го мая 1949-го года. Он установил - первоначально для десяти, а сегодня для 47-ми государств - членов этой организации следующие принципы: признание господства права, уважение прав человека и основных свобод, а также организация политической власти на демократических началах. Идея социальной ответственности государства в настоящее время воспринята почти во всех государствах-членах, которые ратифицирована Европейскую социальную Хартию. Сопоставимым общим знаменателем для Европейского Союза и его государств-членов был зафиксирован Маастрихтским договором (статья 6 Договора в его первоначальной редакции), а также был уточнен и расширен Лиссабонским договором (статья 2 Договора).<sup>12</sup> Ряд европейских стран придал идеалу демократического и социального правового государства нормативных силу в своих конституционных документах.<sup>13</sup> Конституционное закрепление этой идеи иногда служит скорее программным целям и предшествует соответствующему развитию (так было в период после 1945-го и 1989-го г.г.), иногда оно следует этому развитию, подводя и обобщая его итоги.<sup>14</sup>

7. Созданием демократической и социальной правовой государственности развитие не завершается. Очевидно, идеальные модели оцениваются и используются как в государственной практике, так и в теории. Появляющиеся в последнее время новые понятия и термины, естественно, служат как правило для характеристики лишь отдельных (новых или вновь открывшихся) аспектов государственности, но не государственности как таковой. Так в последнее время, можно услышать о «государстве-гаранте» (*Gewährleistungsstaat*),<sup>15</sup> о «государстве-

<sup>12</sup> В немецкой редакции Договора использован термин „правовая государственность», в то время как в немецком переводе Устава Совета Европы еще употребляется термин «верховенство права» или «примат права» («the rule of law»; «le principe de la prééminence du Droit»).

<sup>13</sup> В качестве модели могут служить легко запоминающиеся формулировки немецкого Основного Закона (ст. 20 и ст. 28).

<sup>14</sup> Так например, в Швеции (см. *Kumlien/Modéer* [сноска 6], § 48 пункт 65) или в конституциях отдельных швейцарский кантонов (см. например, ст. 1 Конституции кантона Берн, 1993), иначе, однако, в новой конституции Швейцарской Конфедерации (см. *Giovanni Biaggini*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. I: *Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts*, 2007, § 10 пункт 56).

<sup>15</sup> См. z.B. *Wolfgang Kahl*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. V: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, § 75 II 10.

регуляторе» (*Regulierungsstaat, regulatory state*)<sup>16</sup> или об «экологическом правовом государстве» (*ökologischer Rechtsstaat*),<sup>17</sup> без того, чтобы были поставлены под сомнение достижения демократической и социальной правовой государственности. Также и пример других новых моделей и идеалов, как например, идея «кооперативного конституционного государства», показывает, что, скорее всего, речь идет о подчеркивании смещения акцентов, а не о фундаментальном сдвиге существующих парадигм (о чем, однако, можно будет обоснованно и доказательно судить только по прошествии достаточного количества времени).

8. Как промежуточный результат, можно констатировать, что идентификация какой-либо, а тем более определенной, образцовой «классической» формы государства не представляется возможной. Это не особенно удивляет, если принять во внимание ту процессуальность, которая свойственна соответствующим идеальным основополагающим моделям: Если рассматривать исторически, то речь шла не столько об «определенном» правовом государстве, понимаемом как фиксированное, четко контурированное целеназначение, а скорее о «процессе трансформации в соответствии с принципами правовой государственности» в смысле постепенного проникновения и распространения принципов правового государства и «укрощения» государственной власти. Речь шла также не столько об «определенной» модели социального государства, сколько о постепенном «усвоении элементов социальной государственности». Не случайно процессы демократизации и централизации (или еще совсем недавно децентрализации<sup>18</sup>) описываются в терминах, в которых подчеркивается значение процессуальности. То же самое касается таких новых явлений, как европеизация, интернационализация и глобализация.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> См. z.B. *Cassese* (сноска 7), § 41 пункт 66; *Loughlin* (сноска 8), § 44 V (заголовок перед пунктом 50).

<sup>17</sup> См., например, *Kahl* (сноска 15), § 75 II 8 и 10; более подробно см. *Klaus Bosselmann, Im Namen der Natur. Der Weg zum ökologischen Rechtsstaat*, 1992; см. также *Karl-Peter Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, 1997, с. 196 и далее.

<sup>18</sup> См. по данному вопросу *Jean-Bernard Auby*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaеum*, Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 56 пункт 27, а также ниже, пункт 16 и далее.

<sup>19</sup> См. по данному вопросу *Auby* (сноска 18), § 56 пункт 28 и 32 и далее.

## 2. Понимание института управления в зеркале понятия государства

9. Формирование современных систем управления тесно связано с появлением и развитием современных форм государственности.<sup>20</sup> Развитие понимания системы управления, которое происходит параллельно с изменениями в понимании государства, могло бы быть в несколько упрощенном виде описано следующим образом. От администрации абсолютистского государства путь ведет через систему управления либерального правового государства к «высоко эффективной администрации развитого социального государства»<sup>21</sup> и, в конечном счете, к системе управления экологического правового государства.<sup>22</sup> Таким образом - уже в период, предшествовавший усилению процесса европеизации<sup>23</sup> - возникает идеал административной системы, подчиненной власти права, становящейся все более зависимой от действующего законодательства<sup>24</sup>, и которая кроме этого становится демократически легитимизируемой и контролируемой, ориентированной на принципы социального государства, государства всеобщего благоденствия и экологического государства, а также все более подверженной тенденции к интернационализации, т.е. взаимодействию на уровне международных структур<sup>25</sup>. Однако, вместе с тем было бы напрасной задачей искать подобные характеристики систем управления в основополагающих правовых текстах. Представление о системе управления, о котором сигнализируют национальные конституции, остается, как правило, довольно бесцветным. На этом уровне административная система регулярно играет лишь второстепенную роль, и, во всяком случае, выступает как инструмент выполнения определенных обязанностей и / или просто как орудие или «длинная рука» правительства.<sup>26</sup> Изменение

<sup>20</sup> См. например вопросник, который лежал в основе страноведческих докладов в: Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, 2010, («Государство приобретает свои конкретные очертания в системе управления».).

<sup>21</sup> Таково название публикации Kurt Eichenberger, в: FS für Ulrich Häfelin, 1989, с. 443 и далее.

<sup>22</sup> См. например, Kahl (сноска 15), § 75 § 75 II 8 и 10; см. также выше, сноска. 17.

<sup>23</sup> См. по данному вопросу выше, пункт 3 и далее.

<sup>24</sup> Особое значение данного аспекта в Австрии см. Wiederin (сноска 4), § 46 пункт 18, 38 и сл.

<sup>25</sup> Несмотря на это, так называемая «административная государственность» («Verwaltungsstaatlichkeit») до сих пор не стала позитивно ассоциируемой правовой категорией. Исключение составляет в определенном смысле Австрия, где сложилась довольно своеобразная историческая ситуация; по данному вопросу см. Wiederin (сноска 4), § 46 пункт 3.

<sup>26</sup> См. ст. 20 абз. 2 Конституции Франции 1958-го года: «Оно [Правительство] распоряжается администрацией и вооруженными силами. См. также (пример Италии)

функций системы управления - от исполнительно-распорядительной власти к обеспечивающему и гарантирующему управлению<sup>27</sup> - едва ли нашли адекватное отражение в конституционных текстах. То же самое может быть сформулировано и в отношении (идеального) образа «надлежащего правления».<sup>28</sup>

10. При ближайшем рассмотрении становится, впрочем, ясно, что не только учение о государстве формирует соответствующее понимание системы управления, но также и наоборот, система управления и выполняемые ей функции оказывают решающее влияние на представление о государстве. Это и не удивительно, поскольку с точки зрения индивидуума государство предстает, в первую очередь, как структура, состоящая из административных органов. Нередко государство прямо-таки отождествляется с исполнительной властью.<sup>29</sup> Также три парадигматические противопоставления: господство и контроль (*command and control*) против государства всеобщего благоденствия (*welfare state*), парадигма государственного единства (*unity paradigm*) против многосоставного регулирующего государства (*regulatory state*), органы управления как надстоящая инстанция против «государства реальных возможностей» (*enabling state*),<sup>30</sup> - испытывают сильное влияние в зависимости от того, как существующие административные органы и ведомства действуют в отношении граждан, а также в отношении экономических и иных общественных «акторов» (субъектов).

11. Решающее значение, которое имеет действующая в государстве система управления для общего восприятия государственной власти, подтверждается и двумя очевидными, или, точнее, лишь кажущимися очевидными исключениями, а именно административной практикой в

---

*Bernardo Giorgio Mattarella*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*: Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 45 пункт 38 и далее., особенно пункт 40.

<sup>27</sup> См. *Pauly* (сноска 2), § 60 пункт 7.

<sup>28</sup> «Право на надлежащее управление» (иногда переводится в русскоязычной литературе как «право на хорошее управление») в соответствии со ст. 41 Хартии основных прав и свобод Европейского Союза направлено, в первую очередь, на обеспечение надлежащей правовой процедуры (*Verfahrensfairness*). Полной картины «надлежащего управления» при этом не возникает.

<sup>29</sup> Так например, в отношении Греции *Pavlos-Michael Efstratiou*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. V: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, § 77 III 1 a), подчеркивая, что парламент традиционно рассматривается, в первую очередь, как орган народного представительства *в противовес* государству. К пониманию системы управления как воплощение «государственно-бюрократической власти» см. также *von Bogdandy/Huber* (сноска 3), § 42 пункт 8.

<sup>30</sup> См. *Cassese* (сноска 7), § 41 пункт 68.



Англии и Швейцарии. В обеих правовых системах функция управления традиционно является первичной задачей нижнего (местного) уровня (общин, кантонов), а не общенационального уровня (центральные органы государства). Показательно, что в Швейцарии термин «государство» («*État*» или «*Stato*») как в разговорной речи, так и в юридической лексике используется для обозначения «кантонов», а не для обозначения общенационального уровня, т.е. «конфедерации».<sup>31</sup> И характеристика Англии как «безгосударственного общества» (*stateless society*)<sup>32</sup>, вероятно, тесно связана с тем, что центральный «административный аппарат» на национальном уровне, в течение длительного времени вообще не существовал.

### 3. Административная система как функция и как организация

12. Представление об административной системе в значительной степени влияет на понимание природы государства. В свою очередь, понимание системы управления находится под сильным влиянием (ориентированной на государственную организацию) доктрины разделения властей.<sup>33</sup> Административные органы являются составной частью исполнительной ветви власти; правительство руководит ими и осуществляет за ними надзор, они также контролируются законодательной и судебной властью. Если рассматривать с точки зрения принципа разделения властей, то на переднем плане стоит, как правило, обслуживающая функция органов управления.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Работники «государственной» службы относятся к персоналу *кантональной* администрации, в то время как лица, занятые на других государственных должностях, представляют «коммунальную» или «федеральную» службы. «Государственные налоги» (подходный налог) взимаются кантоном места проживания; центральными органами взимается дополнительно т.н. «прямой федеральный налог»; см. в данном отношении *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 5. В этом смысле, не было бы большой ошибкой официальное наименование государства Швейцарская Конфедерация (Schweizerische Eidgenossenschaft, Confédération suisse, Confederazione Svizzera, Confederaziun svizra) переводить как «Соединенные Штаты Швейцарии».

<sup>32</sup> См. *Loughlin* (сноска 8), § 44 пункт 2.

<sup>33</sup> К вопросу о конститутивном значении принципа разделения властей см. *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 59: «Административная система не предшествует разделению властей и не существует независимо от него, но составляет, скорее, результат функционирования данного принципа.»

<sup>34</sup> См. Например, *Mattarella* (сноска 26), § 45 пункт 49; кроме этого, *Lorenzo Casini/Edoardo Chiti*, *L'organizzazione*, in: *Napolitano* (Hg.), *Diritto amministrativo comparato*, 2007, с. 62 («apparato servente del governo»).

13. Такое функциональное понимание системы управления, ориентированное на определенные задачи, выполняемые этой системой, является отправной точкой для различных определений понятия управления. Для того, чтобы выяснить «классическую» форму управления, можно теперь перейти к сравнительному анализу материальных (или функциональных) определений управления в различных правовых системах. Но сколь привлекательным ни был бы этот путь, при ближайшем рассмотрении он оказывается не слишком продуктивным. С большой степенью вероятности можно рассчитывать, что не удастся избежать пресловутых (общеизвестных) трудностей, которые присущи практически всем предыдущим попыткам дать определение – независимо от их конструкции как положительные, отрицательные или комбинированные.<sup>35</sup> И тем самым вновь находит свое подтверждение та мысль, что понятие управления во всех правовых системах является более или менее «трудно определимым»<sup>36</sup>.

14. Принимая во внимание то влияние, какое нарастающая европеизация оказывает в области управления, управление следует рассматривать, в первую очередь, не как задачу, а как *организацию*. Этот подход представляется целесообразным в немалой степени, в частности, потому, что Европейский Союз для административного исполнения установленного им права, которое по природе своей часто является административным правом, прибегает к использованию национальных административных ресурсов. Это связано, в первую очередь с тем, что ввиду отсутствия собственных исполнительно-распорядительных полномочий, точнее говоря, отсутствия собственных полномочий в сфере правоприменения, он лишен возможности самостоятельно предпринимать действия в этой области. Режим косвенного или непрямого «административного исполнения»<sup>37</sup>, который хорошо известен также и в федеративных государствах, ставит государства-члены и их административные органы перед необходимостью выполнять материальные требования и предписания, установленные в рамках Евросоюза. Эти материальные предписания сегодня все чаще сопровождаются установлением требований относительно организации и процедуры административного исполнения. Эти требования призваны

---

<sup>35</sup> Общий обзор см. например, *Hans Julius Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober*, *Verwaltungsrecht*, Bd. 1, 2007, § 2 пункт 1 и далее.

<sup>36</sup> См. например, *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 58.

<sup>37</sup> См. например, *Thomas von Danwitz*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2008, с. 467 и далее; *Jürgen Schwarze*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, 2005, с. CI и далее, с. 25 и далее; в сравнительно-правовом аспекте см. *Giovanni Biaggini*, *Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat*, 1996.

обеспечить на всей территории Союза максимально эффективное и единообразное исполнением общего права. В последнее время, проявляется, помимо этого, также и растущая тенденция к тому, чтобы связать национальные исполнительные структуры в общий единый «административный союз».<sup>38</sup>

15. «Сущность» управления, а именно реализация общих нормативных предписаний в конкретные административные (управленческие) решения, в режиме косвенного исполнения не претерпевает существенных изменений. Затронутыми оказываются, в первую очередь, общие (или рамочные) организационно-процессуальные условия осуществления управления, определяемые нормативными документами. Основное внимание фокусируется, таким образом, на управлении как организации. Как составная часть государственной структуры, система управления не всегда находится в бесконфликтных отношениях с другими государственными и негосударственными субъектами (акторами). Тем, кто интересуется вопросом о том, насколько процесс европеизации захватывает и меняет «классическую» форму управления, следует ориентироваться на эту структуру соответствующих взаимоотношений и пересечений. Какое положение занимает система управления (в ее «классической» форме) по отношению к правительству, парламенту и судебной системе? Какие изменения можно наблюдать в ходе процесса европеизации? Происходит ли смещение «классических» взаимосвязей или границ? Обособляется ли национальная система управления от правительства или парламента? Приближается ли она к судебной системе? Как видно, при таком подходе исследование «классического» содержания и формы управления ориентируется в меньшей степени на определение его «сущности», сколько на определение его границ и пределов, а также соответственно взаимоотношений с другими элементами в государственной структуре.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Более подробно см. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund*, в: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, 2006, § 5 пункт 16 и далее. См. также *Edoardo Chiti/Claudio Franchini*, *Le figure organizzative*, в: della Cananea (Hg.), *Diritto amministrativo europeo*, 2006, с. 79 и далее.

<sup>39</sup> Кстати, это соответствует первоначальному, исходному смыслу термина «определять». См. *Friedrich Kluge*, *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*, Stichwort „definieren“, 1999, с. 166: «происходит от *definire*, собственно «устанавливать границы», производное от этого *finis* «граница, предел».

## II. Органы управления в системе государственной организации: элементы системы и их разграничение

16. Не только по своему содержанию, но и с организационной точки зрения управление представляет собой многогранное явление. Одной из причин этого является широко распространенный и нередко обладающий богатыми традициями дуализм централизованного (государственного) управления и местного самоуправления.<sup>40</sup> В федеративных государствах эта многогранность является еще более ярко выраженной. Следует добавить, что осуществление административных функций в последнее время все чаще передается субъектам-исполнителям, находящимся вне пределов центральной администрации.<sup>41</sup> Исследования, посвященные отдельным государствам, позволяют установить общую главную особенность современного развития, а именно то, что не существует «определенного образца» управления (в смысле всеобъемлющего, единого аппарата); более типичным, является скорее наличие более или менее сложной административной структуры.<sup>42</sup>

### 1. Государственное управление и местное самоуправление

17. «Классическая» форма управления включает в себя сосуществование централизованного управления и местного (в основном муниципального) самоуправления.<sup>43</sup> Эта двойственная структура подчас используется для того, чтобы обосновать понятийное и концептуальное разграничение между «государственным» и «общественным» (публичным) управлением. При этом термин «публичное управление» применяется, в основном, как родовое понятие для государственного управления, с одной стороны, и местного (само)управления, с другой стороны.<sup>44</sup> В Германии господствует «этатистское» или «государственническое» понимание системы

---

<sup>40</sup> См. выше, пункт 5 и 11. К вопросу о принципиально ином по своему содержанию функциональном самоуправлении см. *Kahl* (сноска 15), § 75 IV 3 с), а также ниже, сноска 63.

<sup>41</sup> См. ниже, пункт 22.

<sup>42</sup> Это, естественно, не означает, что термин «административное управление» как понятие должно быть исключено из научной лингвистики.

<sup>43</sup> После эпохи демократического централизма коммунистического образца местное самоуправление вновь возникло также в таких странах, как Венгрия и Польша; см. *Andrzej Wróbel*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaem: Bd. III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 47 пункт 44 и далее, 78 и далее.

<sup>44</sup> См. на примере Венгрии *Küpper* (сноска 6), § 51 пункт 15, 67 и 99; на примере Швеции *Kumlien/Modéer* (сноска 6), § 48 пункт 5 и далее, а также пункт 30.

управления, в соответствии с которым муниципальное управление также считается формой отправления государственной власти.<sup>45</sup> В Швейцарии, например, четкого разграничения между «государственным управлением» и «самоуправлением» так и не сформировалось.<sup>46</sup>

18. Местное самоуправление, хотя действительно и является широко распространенным явлением, но в различных правовых системах его конкретные формы существенно различаются друг от друга, и их значение не везде одинаково. Красноречивым свидетельством этого является Хартия о местном самоуправлении, принятая в 1985-ом году Советом Европы. То обстоятельство, что Хартия в последующем была ратифицирована почти всеми государствами-членами,<sup>47</sup> показывает, с одной стороны, что местное самоуправление принадлежит сегодня к более или менее общим фундаментальным принципам и институтам современной европейской государственности. Взгляд в текст Хартии с его частично весьма запутанными и непростыми формулировками, а также длинный список оговорок и заявлений, с другой стороны, ясно демонстрирует, что представления государств-членов Совета Европы по конкретным вопросам организации самоуправления расходятся, причем, достаточно существенно. Это и не удивительно, если учитывать особенности исторического развития отдельных государств. Слишком разными являются традиции. В Англии местные или муниципальные власти рассматривались практически как олицетворение системы органов управления (по крайней мере, до развития тенденций «огосударствления», начиная с 1930-х годов).<sup>48</sup> Система управления в других правовых системах традиционно строилась как исходящая из центра, а местное самоуправление, в отличие от этого, рассматривалось скорее как сравнительно (незначительный) маргинальный или второстепенный феномен.<sup>49</sup> Греция - как и прежде - считается «чрезвычайно централизованной» и «унитарной». Франция, хотя и является одним из первых государств, подписавших Хартию, тем не менее, ратифицировала ее только в 2007-ом году. Влияние понимания государства как «единой и неделимой» республики («*une et indivisible*»), еще до

<sup>45</sup> См. *von Bogdandy/Huber* (сноска 3), § 42 пункт 10.

<sup>46</sup> См. *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 10.

<sup>47</sup> Исключения составляют малые государства Андорра, Монако и Сан Марино (по состоянию на октябрь 2009-го года).

<sup>48</sup> См. *Loughlin* (сноска 8), § 44 пункт 1 и далее, а также пункт 68 и далее. По вопросу о четко оформленном местном самоуправлении в Швеции см. *Kumlien/Modéer* (сноска 6), § 48 пункт 95 и далее.

<sup>49</sup> См. *Efstratiou* (сноска 29), § 77 II 1 c) und II 1 a) aa). К вопросу об интенсивной интеграции и контроле коммун в рамках прежней итальянской модели «либерального и унитарного государства» «*stato liberale e unitario*» (*Vittorio Emanuele Orlando*) см. *Mattarella* (сноска 26), § 45 пункт 6.

недавнего времени закрепленное в Конституции, остается весьма ощутимым. В целом же, на этом примере становится ясно, насколько понимание феномена государства может формировать и определять концепцию управления.

19. Следует также иметь в виду, что количество и средний размер коммунальных единиц в отдельных странах существенно различаются. Там где, как например, в Венгрии или в Швейцарии<sup>50</sup>, существует множество небольших общин, органам местного самоуправления угрожает опасность чрезмерной перегрузки. Там же, где, как в Швеции, существуют лишь немного, но зато больших общин, часто не удается избежать бюрократизации органов местного самоуправления.<sup>51</sup> Следует добавить, что местные органы власти часто не только занимаются деятельностью в области самоуправления (собственные задачи), но и должны, хотя и в различной степени, выполнять определенные административные задачи для государственных органов (делегированные задачи). Кроме того, нередко высказывается мнение о стабильном существовании или же о возрождении особого регионального уровня, находящегося между национальным и местным уровнем и пользующегося более или менее широкой автономией.<sup>52</sup> Подводя итог, можно констатировать, что процесс европейской интеграции в отдельных государствах-членах, сталкивается с принципиально различными исходными условиями. Следовательно, и влияние процесса европеизации не является единообразным и равномерным.

20. Это утверждение особенно верно для федеративных государств. Здесь функции административного управления предстают еще более сложными и комплексными. Административные органы присутствуют как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, причем акцент административной деятельности, делается, как правило, на уровне субъектов, поскольку исполнение федерального законодательства, как правило, является прерогативой властей субъектов.<sup>53</sup> Следовательно,

---

<sup>50</sup> См. *Küpper* (сноска 6), § 51 пункт 99 (на примере Венгрии, где существует более 3200 - часто небольших - общин); *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 32 (на примере Швейцарии, где, несмотря на усиливающиеся тенденции к укрупнению и слиянию все еще существуют почти 2700 общин).

<sup>51</sup> См. *Kumlien/Modéer* (сноска 6), § 48 пункт 99.

<sup>52</sup> См. (на примере Испании) *García de Enterría/Borrajo Iniеста* (сноска 11), § 50 пункт 62 и 74; (на примере Венгрии) *Küpper* (сноска 6), § 51 пункт 103; (на примере Греции) *Efstratiou* (сноска 29), § 77 II 1 а) сс).

<sup>53</sup> К феномену «исполнительного федерализма» (*Vollzugsföderalismus*) в сравнительно-правовом аспекте см. *Biaggini* (сноска 37).

федеральная администрация может оставаться сравнительно «незначительной». Несмотря на наличие определенного структурного государственно-правового «родства», в различных федеративных странах понимание административного государства сильно варьируется. В Германии, например, несмотря на федеративное государственное устройство, широкое распространение нашло восприятие административных органов *в качестве аппарата*.<sup>54</sup> Австрия, хотя и является федеративным государством, обладает исторически сильной центральной администрацией.<sup>55</sup> В Швейцарии с ее сильной федеративной традицией присутствие общенациональных административных органов на местном уровне незначительно. И, как ни парадоксально, швейцарская Конституция позволяет, чтобы кантоны были организованы по централистскому принципу в ущерб правам и полномочиям общин.<sup>56</sup> Соответствующая практика кантонов, в свою очередь, также варьируется в довольно значительной степени.

## 2. Модель иерархической системы управления и ее ограничение посредством аутсорсинга

21. Если принимать во внимание организационную структуру соответствующих центральных административных органов, то доминирующей в настоящее время моделью, очевидно, окажется *бюрократически-иерархическая модель*.<sup>57</sup> В процессе бюрократизации (образования и развития бюрократических структур) переход к монократическим структурам (например, к системе министерств) сыграл

<sup>54</sup> См. *von Bogdandy/Huber* (сноска 3), § 42 пункт 10.

<sup>55</sup> См. *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 1 и 16.

<sup>56</sup> См. *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 33. Ст. 50 федеральной конституции хотя и закрепляет четко автономию общин, однако, исключительно «в соответствии с кантональным правом».

<sup>57</sup> Принципиально по вопросу об иерархическом принципе как важнейшем принципе организации и контроля как раз и в условиях демократической формы государства см. *Horst Dreier*, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat*, 1991. В остальном же бросается в глаза, что в страноведческих исследованиях практически полностью отсутствует информация о военной сфере, хотя она и представляет собой один из решающих факторов становления современной государственности (см. *von Bogdandy/Huber* [сноска 3], § 42 пункт 10 и 21). См., тем не менее, *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 65 (здесь австрийская армия совершенно недвусмысленно рассматривается как элемент системы управления), а также в целом *Cassese* (сноска 7), § 41 пункт 23 («военные державы, финансируемые через налоги»).

важную роль.<sup>58</sup> Широко распространенный ранее «принцип коллегиальных учреждений»<sup>59</sup> в значительной степени утратил свою роль. Тем не менее, он по-прежнему присутствует, особенно на уровне высших исполнительных органов (правительство), однако, как правило, и там не в чистом виде (особая позиция главы правительства), а иногда и в сфере исполнения законов.<sup>60</sup> В процессе усиливающегося перевода административной деятельности от центральных исполнительных органов к нижестоящим инстанциям (т.н. *административный аутсорсинг*) модель коллегиальных органов, похоже, в последнее время переживает настоящий ренессанс, например, в форме независимых надзорных, контролирующих или регулирующих органов. Устаревшая организационная модель таким образом внезапно представляется современной.<sup>61</sup>

22. Феномен *аутсорсинга административной деятельности* центральных исполнительных органов<sup>62</sup> демонстрирует разнообразные формы и разновидности.<sup>63</sup> Аутсорсинг часто сопровождается ослаблением принципа иерархии, а нередко и соответствующим расширением пределов усмотрения и свободы действий исполнительных органов. Мотивы не являются единообразными. Значительную роль играет и необходимость оградить административную систему от взлетов и падений политики.<sup>64</sup> Кроме того, активизация компетентных внешних экспертных структур, борьба с бюрократией или реализация идей привлечения общественности для исполнения определенных административных функций, также играют

---

<sup>58</sup> См. (на примере Австрии) *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 29; (на примере Венгрии) *Küpper* (сноска 6), § 51 пункт 28.

<sup>59</sup> См. к эпохе *Ancien Régime* («старого режима») на примере Швейцарии *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 1.

<sup>60</sup> По вопросу о «системе комиссий» (*government by commissions*) в Швейцарии см. *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 1, 10 и 22.

<sup>61</sup> См. *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 22, который указывает в частности, на процесс создания определенного числа т.н. ведомственных комиссий (*Behördenkommissionen*), обладающих полномочиями по принятию решений, по образцу и подобию созданной уже в 1934-ом году Федеральной Комиссии по банкам (ФКБ, сегодня организована под именем ФИНМА (FINMA) как учреждение публичного права).

<sup>62</sup> См. (в целом) *Auby* (сноска 18), § 56 пункт 27 («деэтактизация», *désétatisation*); (на примере Польши) *Wróbel* (сноска 43), § 47 пункт 48, 73, 78 и далее.

<sup>63</sup> Учреждения или ведомства публичного права; контролируемые государством, учреждения частного права и т.д. Вынесение за рамки иерархических структур имеет, в частности, целью и приводит, в конечном счете, также и к усилению функционального самоуправления. См. об этом феномене (на примере Германии) *Kahl* (сноска 15), § 75 III 1 a) cc) und IV 3 c); (на примере Польши) *Wróbel* (сноска 43), § 47 пункт 81 и далее.

<sup>64</sup> См. *Paul Craig*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. V: *Verwaltungsrecht in Europa*: Grundzüge, § 78 II 1 a).



определенную роль. Даже на уровне центральных исполнительных органов можно наблюдать тенденции отказа от принципа жесткой иерархии, посредством использования элементов концепции «нового публичного менеджмента» - *New Public Management*. Особое внимание заслуживает введение системы управления, ориентированной на результат, и использование таких управленческих инструментов, как «поручения по результатам или производительности» (*Leistungsauftrag*) и «глобальное бюджетирование» (*Globalbudget*).<sup>65</sup>

23. Подводя итог, можно констатировать: управление не является «более единым и целостным».<sup>66</sup> Зеркальным отражением этого развития, и в то же время выражением неуверенности в борьбе с растущей фрагментацией административной системы, становятся различные часто меняющиеся правила, которые касаются сферы применения законодательства об административных процедурах, государственных закупках, публично-правовой защиты данных персонального характера или доступа к официальным документам.<sup>67</sup> Некоторые исследования национальных административных систем позволяют, однако, предположить, что единство администрации уже в более раннюю, «классически» иерархическую эпоху было в большей степени целевой установкой, чем реальной действительностью.<sup>68</sup> Взгляд на административный ландшафт показывает одновременно, что обособление и разделение административных функций и сопровождающая их фрагментация управления и администрации не могут быть обоснованы и объяснены одним лишь только процессом европеизации.

<sup>65</sup> По данному вопросу см. например, *Thomas Poole*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Bd. IV: *Verwaltungsrecht in Europa*, Wissenschaft, § 61 пункт 27 и далее.

<sup>66</sup> Так например, *Cassese* (сноска 7), § 41 пункт 67.

<sup>67</sup> К вопросу о широкой сфере прозрачности на примере Швеции см. *Lena Marcussen*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. V: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, § 83 II 2 а).

<sup>68</sup> К «мозаике» различных комиссий и ведомств в Англии/Великобритании см. *Loughlin* (сноска 8), § 44 пункт 23 и 38; к вопросу о роли ведомств (*boards*) как предшественников сегодняшних агентств (*agencies*) см. *Craig* (сноска 64), § 78 II 1 а); к процессу децентрализации административной деятельности в Италии (особенно на примере публичных учреждений, *enti pubblici*) см. *Mattarella* (сноска 26), § 45 пункт 9 и далее; к возникновению независимых органов *autorità indipendenti* см. *Daria de Pretis*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. V: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, § 79 II 1 а); к богатой традицией системе комиссий в Швейцарии см. *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 22 и далее (с указанием на трудности установления на уровне центральных органов управления единых стандартов, касающихся организации и персонала); к созданию независимых органов в Греции см. *Efstratiou* (сноска 29), § 77 II 1 а) bb).

24. Постепенно проблематичные аспекты, связанные с усилением диверсификации систем управления, проявляются все с большей очевидностью. Так Организация Экономического Сотрудничества и Развития (сокр. ОЭСР, англ. *Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*) в опубликованном в 2004-ом году докладе критически констатировала, что создание «на временной основе некоммерческих структур за пределами основных институтов, оказывающих публичные услуги, ... уменьшает прозрачность системы управления для гражданина, и может поставить под угрозу систему контроля и подотчетности в правительстве». В результате, во многих государствах наблюдается процесс отделения и самообособления, который характеризуется в названном отчете как «административный зоопарк»<sup>69</sup>. В теории и практике имеются стремления упорядочить разнообразие указанных явлений. Определенной популярностью пользуется попытка представить систему управления как своеобразную структуру, которая состоит из целого ряда концентрических (или пересекающихся) кругов. В центре находится круг традиционной центральной государственной администрации; он находится в окружении других кругов с более или менее самостоятельными системами ведомств органов учреждений и т.д. вплоть до независимых и неподотчетных административных органов в крайнем внешнем кругу.<sup>70</sup>

25. Вопрос о том, обеспечивает ли подобная концентрическая модель адекватное описание этого феномена<sup>71</sup>, следует отделять от вопроса о конституционных требованиях и ограничениях аутсорсинга административных задач от центральных органов. Здесь также не сложилось единообразной картины. Так например, снижение значения иерархических принципов и структур с точки зрения действия демократических принципов оценивается по-разному строго.<sup>72</sup> Вследствие

---

<sup>69</sup> *Organisation for Economic Cooperation and Development, Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures, Policy Brief, September 2004, с. 7* (здесь цитируется по: *Schweizerischer Bundesrat, Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben [Corporate-Governance-Bericht]* от 13 сентября 2006-го года, опубликовано в: *Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2006, с. 8233, 8250*; адрес издания в интернете [www.admin.ch/ch/d/ff/2006/8233.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/8233.pdf) [16.12.2009]).

<sup>70</sup> См. (на примере Австрии) *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 63 и далее; в отношении Швейцарии см. также указания в *Corporate-Governance-Bericht* (сноска 69), с. 8248 и далее.

<sup>71</sup> Также в Швейцарии наблюдается постепенный отход от т.н. «модели четырех кругов», которая была предложена в середине 90-х годов и которая сегодня рассматривается, скорее, как неадекватная (по данному вопросу см. цитированный в сноске 69 *Corporate-Governance-Bericht*, с. 8248 и далее.).

<sup>72</sup> Если в ФРГ для создания ведомства или службы, не подчиненной какому-либо министерству, необходимо специальное конституционно-правовое обоснование - см.

глубоких различий национального исходного состояния возможные общие европейские установки и требования к организации системы управления означают в действительности неодинаково сильное вторжение в национальные административные структуры и их понимание.

### 3. Взаимоотношения органов управления с правительством и парламентом

26. В соответствии с «классическим» пониманием, органы управления как часть исполнительной власти, призваны выполнять задачи по соблюдению законов и исполнению других решений. Из-за этой вспомогательно-обслуживающей функции органы управления иногда квалифицируются в качестве «*apparato servente del potere politico*» (аппарат, обслуживающий политическую власть)<sup>73</sup> или как своего рода «длинная рука» правительства.<sup>74</sup> Причем обращает на себя внимание, что разнообразные формы фактической зависимости правительства от органов управления в страноведческих обзорах едва ли становятся предметом специального рассмотрения.

27. Противовесом этому пониманию системы государственного управления, в значительной степени ориентированному на правительство, может служить характеристика системы управления, как беспристрастной и нейтральной структуры<sup>75</sup>, которая должна осуществлять свою деятельность независимо от партийно-политически мотивированного влияния со стороны правительства. Находящее в этом свое выражение аполитичное базовое понимание системы управления ориентируется - в первую очередь - на «классическую», сильно зависящую от буквы закона функцию исполнения.<sup>76</sup> Идея или представление об аполитическом

---

*Kahl* [сноска 15], § 75 III 1 b) cc) и IV 2 c) bb) - в Швейцарии для учреждения независимых и неподчиненных органам управления ведомств достаточным предоставлением полномочия обычным законодательным актом (см. ст. 178 абзац 3 Конституции), при условии, что соблюдены определенные общие предпосылки.

<sup>73</sup> См. *Mattarella* (сноска 26), § 45 пункт 49 (цитируется по итальянскому оригиналу); см выше, сноска 34.

<sup>74</sup> См. например, ст. 20 конституции Франции: «В его [правительства] распоряжении находится администрация...».

<sup>75</sup> К вопросу об органах управления как «надпартийном аппарате» на примере Италии см *Mattarella* (сноска 26), § 45 пункт 49.

<sup>76</sup> К широко распространенной оценке органов управления как «органа, исполняющего законодательство», который управляется в значительной степени так сказать «извне» см., например, *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 43.

(надполитическом) аппарате вряд ли соответствует, тем не менее, законодательно мало детерминированным задачам концептуализации и планирования, которые призваны сегодня выполнять современные системы управления в рамках разработки ориентировочных или конечных программ или в области подготовки определенной политической линии.<sup>77</sup> При осуществлении этих задач, направленных на достижение общего блага, органы управления неизбежно должны играть и конструктивную, регулирующую роль. Это требует демократически организованного и ответственного управления и контроля, и, следовательно, заставляет делать систему управления открытой для влияния со стороны правительства в той мере, в какой это влияние основывается и осуществляется в рамках конституционного правопорядка.

28. Вопрос о том, как должно решаться противоречие между политической нейтральностью (необходимой с точки зрения принципов правового государства) и политической поддержкой и интеграцией административной деятельности (необходимой с точки зрения принципов демократии) рассматривается в национальных докладах различным образом. Важное связующее звено представляет собой институт членов кабинета министров, которые, как правило, с одной стороны, являются членами правительства и, с другой стороны, занимают высшие министерские должности, т.е. находятся в структуре центральной администрации.<sup>78</sup> При ближайшем рассмотрении становится ясно, что, несмотря на это широко распространенное структурное сходство, *дистанция между органами управления и правительством* варьируется в зависимости от особенностей правовой системы.<sup>79</sup> Так из ряда национальных докладов можно почерпнуть, что связь между

---

<sup>77</sup> К роли административного аппарата в организационно-концептуальной сфере см. также *von Bogdandy/Huber* (сноска 3), § 42 пункт 31 и сл., 37 и 90.

<sup>78</sup> Во Франции функция «связующего звена» между правительством и органами управления часто приписывается *Государственному Совету*. См. например, *Pascale Gonod*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. V: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, § 76 I.

<sup>79</sup> Это противопоставление предполагает, что при этом (по крайней мере, на момент) за основу берется понятие органы управления, которое несколько уже, чем устоявшееся в ряде правопорядков понимание, при котором *правительство* (и тем самым также глава государства) квалифицируется, как нечто само собой разумеющееся, в качестве высшего *административного органа* или в качестве элемента системы государственного управления. См. по данному вопросу (на примере Венгрии) *Küpper* (сноска 6), § 51 пункт 93 и 102; (на примере Австрии) *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 65 и сл., а также 80; (на примере Польши) *Wróbel* (сноска 43), § 47 пункт 71 и 79; (на примере Португалии) *Vasco Pereira da Silva/André Salgado de Matos*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. V: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, § 82 II 1 b).

правительственным уровнем и административным аппаратом в таких государствах, как Великобритания<sup>80</sup> или Швеция<sup>81</sup> является довольно слабой. В то же время в других государствах правительство и органы управления тесно взаимосвязаны друг с другом, так, например, в Швейцарии<sup>82</sup>, где семь членов правительства, как представляется, больше занимаются вопросами административных органов, чем вопросами правительства. Различная дистанция к правительству может обуславливать и различную степень автономии и самостоятельности органов управления. В свою очередь, на эту автономию или самостоятельность, могут по-разному оказывать воздействие процессы европеизации и интернационализации.

29. Довольно расходящиеся представления о понимании управления демонстрирует также и более детальное рассмотрение отношений между органами управления и *парламентом* (органом народного представительства). С одной стороны, парламент оказывает на административную деятельность (систему управления) влияние *ex ante* (т.е. с точки зрения ожидаемого прогноза или перспективы - *прим. переводчика*), в частности, путем осуществления своих полномочий в области законодательства, но и также в рамках своей компетенции по принятию бюджета<sup>83</sup> и в других формах. Органы управления, следовательно, и по отношению к парламенту выполняют вспомогательную функцию. Степень независимости органов управления по отношению к парламенту зависит от интенсивности воздействия осуществляемых ими мер или мероприятий. В области законодательства можно констатировать, что взгляды и мнения относительно степени и пределов действия т.н. оговорки о необходимости регулирования законом (*Gesetzesvorbehalt*)<sup>84</sup> и относительно требований к оформлению законодательного регулирования (принцип определенности; *Bestimmtheitsgebot*) расходятся в сравнительно-правовом плане существенным образом. Это обстоятельство свидетельствует о различной

<sup>80</sup> См. с исторической точки зрения *Loughlin* (сноска 8), § 44 пункт 73 и сл.

<sup>81</sup> К вопросу об относительной самостоятельности исполнительных органов и мерах защиты по отношению к правительству (т.н. директивные полномочия) см. *Kumlien/Modéer* (сноска 6), § 48 пункт 14 и 32; *Marcusson* (сноска 67), § 83 I 1.

<sup>82</sup> К распространенной критике, что члены правительства «пекутся» прежде всего, о собственном ведомстве (министерстве) и пренебрегают своими обязанностями в правительстве см. *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 27. Характерно также и то, что федеральная конституция вообще не упоминает термин «правительство».

<sup>83</sup> См. (на примере Великобритании) *Craig* (сноска 64), § 78 III 1 b) («*control over the purse*»).

<sup>84</sup> По вопросу о значении характерной для Австрии жесткой оговорке о необходимости регулирования законом см. *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 2 и 45.

готовности признать за правительством и органами управления свободу осуществления собственного, самостоятельного регулирования. Кроме того, законы, являясь масштабом для административно-судебного контроля, определяют также и пределы независимости административных органов по отношению к органам юстиции.<sup>85</sup>

30. Интересный показатель дистанции (большей или меньшей) в отношениях между парламентом и органами управления представляет собой также распределение организационных функций (*Organisationsgewalt*) между парламентом и правительством. Вероятно, это бывает только редко, когда конституция явно предоставляет парламенту полномочия привлекать должностных лиц администрации (как это, например, предусмотрено в швейцарской конституции<sup>86</sup>) к своей деятельности для определенных целей. В сравнительной перспективе значительные различия проявляются также и в отношении возможности парламента оказывать влияние в области деятельности административно независимых служб и ведомств (*verwaltungsunabhängige Behörden*).<sup>87</sup>

31. Не менее дифференцированная картина отношений между парламентом и органами управления создается и при рассмотрении возможностей вмешательства *ex post* (т.е. с точки зрения достигнутых результатов - *прим. переводчика*). К «классическим» принципам организации государства и органов управления относятся механизмы контроля, такие как ответственность министров, право парламентского запроса<sup>88</sup> или создание парламентских комитетов по расследованию, которые, прежде всего, позволяют добиваться контроля над правительством, но в действительности часто направлены на осуществление контроля над деятельностью органов управления.

32. У этих и других парламентских механизмов контроля различаются не только конкретные формы, но также степень их интенсивности в целом. В Англии парламенту традиционно приписывалась роль посредника между

---

<sup>85</sup> См. ниже, пункт 33 и далее.

<sup>86</sup> Так, ст. 155 федеральной конституции Швейцарии: «Союзное Собрание располагает парламентскими службами. Оно может привлекать аппарат союзной администрации. Подробности регулируются законом.» (причем, в первую очередь здесь имеется в виду поддержка в области законодательной работы).

<sup>87</sup> См. (на примере Швеции) *Marcusson* (сноска 67), § 83 III 1 с) (некоторые службы и ведомства непосредственно подчинены парламенту); (на примере Италии) *de Pretis* (сноска 68), § 79 III 1 с) (в отношении определенных кадровых решений).

<sup>88</sup> См. (на примере Италии) *Mattarella* (сноска 26), § 45 пункт 5; (на примере Венгрии) *Küpper* (сноска 6), § 51 пункт 28.

центральным правительством и местными органами власти.<sup>89</sup> Исследование практики во Франции показывает скорее определенные дефициты в области парламентско-демократического контроля над административными органами.<sup>90</sup> В противоположность этому, интенсивный контроль существует в Швейцарии. Осуществление так называемого высшего парламентского надзора над вышестоящими исполнительными и административными органами поручено здесь двум постоянным надзорным комиссиям, которые могут принимать контрольные меры и по собственной инициативе (*Selbstbefassungsrecht*), а также постоянной надзорной делегации, которая для выполнения своих задач имеет по отношению к правительству и органам управления неограниченные права на получение и доступ к информации и право на инспекцию документов.<sup>91</sup> Швейцарская система правления - иногда ошибочно обозначаемая в качестве «*Direktorialsystem*» (система единоначалия)<sup>92</sup> - с точки зрения возможностей воздействия парламента на правительство и органы управления предстает значительно более «парламентской», чем некоторые из так называемых систем парламентского правления. Традиционные понятия общей теории государства отображают лишь неудовлетворительно современные подходы к пониманию государства и конституционные реалии.

#### 4. Отношение органов управления к органам юстиции

33. «Классическая» форма организации правовой государственности, основанной на разделении властей и принципе верховенства права, включает в себя также обеспечение широких возможностей для правовой защиты личности против органов управления. Основные концепции судебного административного контроля и его конкретное оформление в деталях, однако, как и прежде, довольно значительно отличаются друг от друга. Это может показаться на первый взгляд несколько неожиданным, поскольку судебный административный контроль, как правило, связывается с вопросом о разделении властей,<sup>93</sup> и практически каждое регулирование судебного контроля на национальном уровне иногда даже

<sup>89</sup> См. *Loughlin* (сноска 8), § 44 пункт 9 и далее.

<sup>90</sup> См. *Gonod* (сноска 78), § 76 I 1 und III 1 b).

<sup>91</sup> Ст. 169 федеральной конституции Швейцарии, а также статьи 26, 52, 53, 153 и 154 парламентского закона от 13-го декабря 2002-го года. См. *Biaggini* (сноска 14), § 10 пункт 74 und 82.

<sup>92</sup> Это обозначение было принято еще в отношении форм правления эпохи французской революции; vgl. *Philippe Mastronardi*, *Verfassungslehre*, 2007, с. 268.

<sup>93</sup> См. например, *Gonod* (сноска 78), § 76 I 1 a).

представляется в виде более или менее прямого следствия принципа разделения властей.<sup>94</sup> Сравнительно-правовое исследование показывает, что подобные заключения следует воспринимать с осторожностью. На основе исследования правового положения на национальном уровне создается, скорее, впечатление, что, напротив, принятые в конкретных исторических ситуациях решения, касающиеся регулирования правовой защиты, определяли и до сих пор определяют соответствующее национальное понимание разделения властей. С этой точки зрения представляется возможным объяснить некоторые особенности, которые - например, как путеводное во Франции высказывание: «вершить суд против органов управления это тоже все еще означает осуществлять функцию управления (*juger l'administration c'est encore administrer*)<sup>95</sup>» - сами по себе не всегда могут быть легко поняты.<sup>96</sup> Также снова и снова ощутимая потребность в промежуточных и переходных формах (независимые административные сенаты в Австрии; *трибуналы* в Великобритании) призывает к сдержанному и осторожному использованию аргумента разделения властей в связи с административным контролем.

34. На этом фоне представляется важным постоянно сохранять интерес к пониманию происхождения и истории развития правовой (судебной) защиты против органов управления. Обычно вначале стоит убеждение, что определенная степень контроля и дисциплинирования органов управления являются необходимыми. Однако, в зависимости от специфики действия и устойчивости традиций, а также и от сложившейся конкретной исторической ситуации мотивы и методы существенно отличаются, и, соответственно, различается ответ на вопрос, кому следует доверить задачу осуществления контроля. Одно из очевидных решений состоит в том, что контроль над деятельностью органов управления организуется таким образом, чтобы жалобы на действия административных органов рассматривались внутри системы органов управления и направлялись в соответствии следующей вышестоящую (надзорную) инстанцию. Контроль осуществляется при этом так сказать по иерархии (*«par la voie hiérarchique»*) вплоть до высшей инстанции: во Франции вплоть до Государственного Совета<sup>97</sup>, в Швейцарии - до Правительства

---

<sup>94</sup> См. например, *Pereira da Silva/Salgado de Matos* (сноска 79), § 82 IV 1 b) (здесь указывается на то, что принцип разделения властей запрещает судам осуществлять проверку целесообразности мероприятий органов управления).

<sup>95</sup> См. *Gonod* (сноска 78), § 76 I 1 a) aa).

<sup>96</sup> См. *Christoph Schönberger*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Bd. IV: *Verwaltungsrecht in Europa*, Wissenschaft, § 72 Rn. 37.

<sup>97</sup> См. *Jean-Louis Mestre*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*: Bd. III: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, 2010, § 43 пункт 33 и далее.



Конфедерации<sup>98</sup>. В пользу подобных, прополитических решений могут говорить различные причины. Это может быть стремление усилить положение высших инстанций исполнительной власти по отношению к органам управления (и, тем самым, усилить роль централизованного управления); необходимость осуществления контроля демократически легитимированной инстанцией (например, избранным населением национальным правительством); определенное недоверие – при этом неважно обоснованное или необоснованное – по отношению к (обычным) судам. Там, где как в Англии, местное самоуправление играет центральную роль и иерархический надпорядок центрального правительства не имеет традиции, на передний план выдвигаются иные альтернативы, в частности контроль через обычные суды.<sup>99</sup>

35. В то время как во Франции *Государственный Совет* сумел действительно стать независимой инстанцией судебного контроля<sup>100</sup>, узаконение (нормативная институционализация) судебного административного контроля в таких странах, как Швейцария или Швеция<sup>101</sup> долгое время, как представляется, не соответствовали выдвигаемым реальностью настоятельным потребностям в полной мере. В Швейцарии, наряду с высокой степенью демократической легитимации (кантональных) правительств, функционирующих в качестве инстанций по рассмотрению жалоб на нижестоящие органы, скорее всего, важную роль сыграло то обстоятельство, что созданная уже в последней четверти 19-го века конституционная юрисдикция (точнее, возможность подачи своего рода конституционной жалобы в Верховный Суд) служила в качестве определенной замены или компенсации отсутствующей административной юрисдикции.<sup>102</sup> В Австрии путем создания специализированной административной юрисдикции была предпринята попытка обеспечить независимый контроль и в то же время предотвратить возможность вмешательства и влияния обычных судов.<sup>103</sup> В Германии развитие и

<sup>98</sup> См. *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 13 и 38.

<sup>99</sup> См. *Loughlin* (сноска 8), § 44 пункт 54. Примечательно, что на более поздней фазе централизации органов управления функции контроля перешли от органов юстиции к правительству; см. там же, пункт 37 и далее.

<sup>100</sup> К постепенному отходу от политики см. *Mestre* (сноска 97), § 43 пункт 38. К современному преобладанию функции судебного контроля см. *Gonod* (сноска 78), § 76 I 1 а) и IV 1 а).

<sup>101</sup> См. На примере Швеции *Kumlien/Modéer* (сноска 6), § 48 пункт 71 и далее.

<sup>102</sup> См. *Biaggini* (сноска 14), § 10 пункт 17; *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 14 и сл., а также 17.

<sup>103</sup> См. *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 2 и 36. К вопросу о защите имущественных прав как задаче судов обычной юрисдикции (основанной на теории фиска, *Fiskus-Theorie*) *Leitl-Staudinger* (сноска 4), § 64 пункт 25.

расширение судебной защиты против исполнительных органов выполняют своеобразную компенсаторную функцию в условиях недостаточно развитых возможностей политического участия.<sup>104</sup>

36. В настоящее время в Европе прочно утвердилась правовая защита против действий органов управления через независимые суды. Ее обеспечению служат гарантии возможности обращения в суд по поводу нарушенного предусмотренного в национальных конституциях права, частично дублированные международными гарантиями (статья 6 ЕКПЧ).<sup>105</sup> С течением лет различные национальные системы значительно приблизились друг к другу. Поддержание знаний о различиях происхождения и развития административно-правовой защиты, тем не менее, остается важным не только для того, чтобы лучше проследить и понять формирование и развитие административного права (в качестве комплекса правовых норм и правовой дисциплины), но и для того, чтобы лучше понять сохраняющиеся различия и особенности.<sup>106</sup>

37. Такие различия и особенности существуют, в частности, в том, что касается плотности или, соответственно, интенсивности контроля.<sup>107</sup> Так, в Швеции, где административная юрисдикция была введена значительно позднее, существует возможность проверки целесообразности действий органов управления.<sup>108</sup> В Швейцарии федеральный законодатель без особых колебаний предоставил созданному в 2007-ом году Федеральному административному суду право проверять по соответствующим жалобам уместность и соразмерность оспариваемого административного акта.<sup>109</sup> В других правовых системах предусматривается судебный контроль исключительно правомерности административных актов, что часто в несколько общем виде аргументируется «соображениями разделения

---

<sup>104</sup> См. также *Kahl* (сноска 15), § 75 V 1 в предварительной версии (с ссылкой на *Rainer Wahl*, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006, с. 19).

<sup>105</sup> К вопросу о практическом значении ст. 6 ЕКПЧ см. (на примере Швеции) *Kumlien/Modéer* (сноска 6), § 48 пункт 64, 68, а также 73 и далее; (на примере Швейцарии) *Tobias Jaag*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. V: Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge, § 84 II 3 а) и IV 4; общий анализ см. *Keller/Sweet Stone* (Hg.), *A Europe of Rights – The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, 2008.

<sup>106</sup> К процессу становления см. *Cassese* (сноска 7), § 41 пункт 51; *Michel Fromont*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*: Bd. III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, 2010, § 55 пункт 1 и далее.

<sup>107</sup> См. (на примере Англии) *Loughlin* (сноска 8), § 44 пункт 60 и далее; (на примере Германии) *Kahl* (сноска 15), § 75 III 1 с) aa) и V 3 (высокая степень контроля).

<sup>108</sup> См. *Kumlien/Modéer* (сноска 6), § 48 пункт 71 и далее, особенно пункт 77.

<sup>109</sup> См. *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 26.

властей».<sup>110</sup> Различия в понимании отношений между органами управления и юстиции, проявляются также в решении вопроса о том, действительно ли и в какой степени суды должны иметь право при оценке административных актов не только отменять административные акты, но и изменять их, т.е. принимать не только «кассационные», но и «ревизионные» решения.<sup>111</sup> Чем шире полномочия судебных органов, тем больше потенциал их воздействия по отношению к органам управления, что, впрочем, не означает, что этот потенциал легко получит также и свою практическую реализацию. Многое зависит от того, какой уровень сдержанности органы правосудия считают необходимым при использовании своих возможностей. Сравнительно-правовой анализ «классического» оформления системы управления с точки зрения отношения к органам правосудия порождает, таким образом, довольно дифференцированную картину. Это позволяет сделать вывод, что процесс европеизации и интернационализации совершенно по-разному охватывает различные модели судебного контроля.

38. Есть и другие факторы в области взаимоотношений органов управления и юстиции, которые могут помочь лучше понять традиционный подход к пониманию системы управления и конкретные отличия в рамках различных правопорядков. Примером может служить, в частности, вопрос о подчинении и контроле над правоохранительными органами (органами прокуратуры). То же самое можно сказать относительно вопроса о том, действительно ли и в какой степени административные органы имеют полномочия в области вынесения взысканий или наказаний (уголовное административное право). В рамках данной статьи невозможно углубить рассмотрение этих проблем. Другими показателями могут служить рассматриваемые в национальных, страноведческих докладах взаимоотношения между органами управления и публичными, общественными субъектами (актерами), а также индивидуумом. Эти отношения согласно современным представлениям должны рассматриваться как партнерские,<sup>112</sup> однако и сегодня они, тем не менее, нередко отмечены и определены через представления о высшей

---

<sup>110</sup> См. (на примере Португалии) *Pereira da Silva/Salgado de Matos* (сноска 79), § 82 IV 1 b).

<sup>111</sup> См. (на примере Швеции) *Marcusson* (сноска 67), § 83 IV 1.

<sup>112</sup> Различная в сравнительно-правовом аспекте степень распространенности и признания института административно-правового договора (контракта) (см. например, *Schindler* [сноска 9], § 49 пункт 16) не позволяет сделать непосредственный обратный вывод о «близости» органов управления к индивиду.

власти государственного суверена.<sup>113</sup> Также не могут быть углублены в рамках данной статьи вопросы о правовом положении или статусе административного персонала и существующих практик отбора и расстановки кадров государственной службы. На эти вопросы могут быть даны самые разные ответы, как показывает уже беглый взгляд на страноведческие исследования отдельных национальных правовых систем<sup>114</sup>, что также свидетельствует о по-прежнему сохраняющихся существенных расхождениях в понимании системы управления.

### III. Заключение: европеизация и европеизации

39. В Европе сегодня существует достаточно широкий консенсус относительно того, каким минимальным требованиям должно соответствовать «правильное государство»<sup>115</sup> или в соответствии с несколько иной терминологией «надлежащее» или «хорошее правление». Некоторое отступление или отход государства от выполнения определенных публичных и общественных задач,<sup>116</sup> а также изменения на международном и наднациональном уровне не могут не затронуть также и подходы к пониманию феномена государства. «Закат государства» (*Staatsdämmerung*) не представляется, тем не менее, в самое ближайшее время неизбежным, особенно в ситуации, когда на практике государства продолжают играть ключевую роль в политической и административной сфере.

---

<sup>113</sup> Так, (на примере Венгрии) *Küpper* (сноска 6), § 51 пункт 110 и сл; *Zoltán Szente*, в: *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. V: *Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*, § 86 I.

<sup>114</sup> К вопросу о публичной службе (*civil service*) в Великобритании см. *Craig* (сноска 64), § 78 II 1 b). К вопросу о германской традиции профессиональной государственной службы (*Berufsbeamtentum*; ст. 33 Основного Закона ФРГ) см. *von Bogdandy/Huber* (сноска 3), § 42 пункт 21; *Kahl* (сноска 15), § 75 III 2 а). См. (на примере Австрии): *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 17; см. (на примере Италии) *Mattarella* (сноска 26), § 45 пункт 8; *de Pretis* (сноска 68), § 78 II 1 b); см. (на примере Венгрии) *Küpper* (сноска 6) § 51 пункт 112 и далее. К общему критическому отношению к бюрократическому аппарату в Швейцарии и к «классическому» противопоставлению «чиновного государства» и «народного государства» (*Фрумц Фляйнер, Fritz Fleiner*) см. *Schindler* (сноска 9), § 49 пункт 10; далее *Tschannen* (сноска 9), § 67 пункт 10; *Jaag* (сноска 105), § 84 II 2 b) (с указанием на осуществленную недавно отмену статуса государственного служащего на федеральном уровне).

<sup>115</sup> См. выше, сноска 3 и далее.

<sup>116</sup> К тенденции разгосударствления или деэтактизации (*désétatisation*) см. в целом *Auby* (сноска 18), § 56 пункт 27 и 41 сл.

40. На более конкретных уровнях понимания и деятельности системы управления различия, несмотря на определенное сближение, остаются по-прежнему весьма значительными. Если понятие «управление» или «система управления» уже на национальном уровне является весьма «неоднозначным термином»<sup>117</sup>, то это тем более верно на уровне транснационального сравнения, как это впечатляюще показывают национальные страноведческие доклады. Несмотря на все методологические трудности, которые возникают при попытке реконструировать «классическую» систему управления,<sup>118</sup> можно отметить, что при традиционных подходах к пониманию системы управления существует разнообразие, которое - иначе, чем это вошло в обиход на уровне *административного права*<sup>119</sup> - не может быть сведено до двух или трех основных типов. Далее мы можем констатировать также следующее: хотя в подходах к пониманию систем управления доминируют соответствующие представления о государстве, однако, понимание административной системы, в свою очередь, влияет, и при этом в значительной степени, на представление о государстве, в частности, на понимание разделения властей - как это, например, проявляется, в особенности, в связи с регулированием судебного административного контроля.

41. Различные подходы к пониманию управления приобретают более отчетливые контуры и становятся более сопоставимыми, если принимать во внимание формы включения и интеграции органов управления в структуру государственной власти и, в частности, взаимосвязь (или точки соприкосновения) между органами управления и правительством, парламентом и судебной системой. «Система управления» это не монолит, но в зависимости от особенностей правовой системы более или менее многоступенчатая, многослойная структура, центральный элемент которой иногда располагается скорее на национальном, иногда скорее на субнациональном уровне. В некоторых сферах государственного управления общая иерархическая структура может быть более или менее жесткой или ослабленной. В разных правовых системах дистанция между

<sup>117</sup> См. (вместо многих) *Wiederin* (сноска 4), § 46 пункт 58.

<sup>118</sup> Вопрос встает не только о том, какие должны братья временные рамки за основу, но и о том, что должно служить в качестве перспективы рассмотрения. Наблюдение и восприятие в (правовой) теории? Самооценка государственной и административной практики? Возможные самохарактеристики в основополагающих правовых текстах? Восприятие индивидуумами? В каком сочетании и коэффициентом значимости?

<sup>119</sup> К традиционному противопоставлению французской и британской модели см. *Cassese* (сноска 7), § 41 пункт 8 и далее; *Fromont* (сноска 106), § 55 пункт 7, 22 и далее, а также 61 и далее.

(административными) органами управления и правительством различна. Органы управления могут находиться также на разном расстоянии к парламенту: могут быть ближе к нему или удалены от него. В разных правовых порядках они подлежат более или менее интенсивному контролю со стороны судебных органов. В общей системе административного контроля акценты могут быть установлены по-разному. В то время как в некоторых правовых системах интерпретация и понимание контроля характеризуется жестко юридизированной, судебной формой, в других правовых системах значительную роль играют дополнительные административные или парламентско-демократические формы контроля. Несмотря на все различия, сравнительно-правовая перспектива показывает, однако, также, что и определенные национальные феномены - как например, возможность судебного контроля целесообразности административных актов - не должны слишком поспешно провозглашаться в качестве «уникальных».<sup>120</sup>

42. Для основного интересующего нас здесь вопроса о последствиях интернационализации и европеизации также имеет значение разнообразие традиционных подходов к интерпретации управления. То, что с точки зрения наднациональной или интернациональной перспективы видится определенным процессом - европеизацией или интернационализацией - как правило, воспринимается с национальной (государственной) точки зрения, во-первых, как процесс европеизации или интернационализации. Если рассматривать это в сравнительно-правовой перспективе, то быстро становится ясно, что процесс гармонизации и выравнивания, который в возрастающей охватывает также и структуры управления,<sup>121</sup> сталкивается в различных государствах с различными исходными условиями и порождает различные последствия.<sup>122</sup> С этой точки зрения, представляется целесообразным говорить не о европеизации (в единственном числе) - как это в настоящее время принято - но о европеизациях (во множественном числе).

43. Феномен различного воздействия и влияния на национальные правовые системы не является чем-то новым. Он наблюдался и наблюдается, например, в связи с процессом сближения и унификации в области материального (административного) права ЕС. Этот феномен

---

<sup>120</sup> См. выше, пункт 37. В общем по данному вопросу см. *Schönberger* (сноска 96), § 71 пункт 17 и далее.

<sup>121</sup> См. выше, пункт 26 и далее.

<sup>122</sup> Аналогично в отношении административного права высказывается *Schönberger* (сноска 96), § 71 пункт 50 и далее, когда он подчеркивает, что относительно недавние процессы конвергенции и гармонизации накладываются на более старые пласты национальных систем административного права.

известен также и за пределами процесса европейской интеграции, например, в контексте развития Европейской конвенции о правах человека - либо текстуально либо посредством судебной практики; в частности статья 6 Конвенции оказала принципиально различное воздействие на организацию судебных систем государств-участников. Довольно новое, еще мало исследованное развитие состоит в том, что воздействие европейского права все чаще затрагивает *административные исполнительные институты* и сталкивается при этом с различным пониманием систем управления и административных структур. Протекающие по-разному процессы европеизаций можно наблюдать сегодня, например, в связи с созданием независимых регулирующих органов или ведомств. В некоторых европейских странах такие регулирующие органы являются традиционным и более или менее само собой разумеющимся элементом в системе органов управления, который, возможно, не в меру не критически считается чем-то естественным. В других государствах, это, напротив, скорее новый и подозрительный феномен, отношение в котором, пожалуй, чрезмерно скептическое.

44. Доктрина европейская права, которая, как и прежде, предстает скорее национально «раздробленной» и которая воплощается на практике, в первую очередь, в контексте правовой системы соответствующего государства-члена, не всегда проявляет достаточную чувствительность к этому множеству процессов европеизаций. Расширение перспективы рассмотрения не только способствует лучшему пониманию процесса интеграции и связанных с ним изменений, оно одновременно увеличивает шанс учесть опыт - неважно какой, положительный или негативный - накопленный в других странах. Административно-правовая компаративистика может внести сюда важный вклад.

## Библиография

*Giovanni Biaggini*, Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat, 1996.

*Giacinto della Cananea* (Hg.), Diritto amministrativo europeo, 2006.

*Thomas von Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008.

*Michel Fromont*, Droit administratif des États européens, Paris 2006.

*Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann/Andreas Voßkuhle* (Hg.),  
Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3 Bde., 2006-2009.

*Giulio Napolitano* (Hg.), Diritto amministrativo comparato, 2007.

*Wolfgang Reinhard*, Geschichte der Staatsgewalt, 1999.

*Jürgen Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, <sup>2</sup>2005.