

УДК 342.5

КЛЮЧЕВЫЕ ПОДХОДЫ К ВЫБОРУ КРИТЕРИЕВ ИЗБЫТОЧНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ИЗБЫТОЧНЫХ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

© 2016 г.

А.В. Мартынов, И.Ф. Ляпин, В.В. Черников

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

avm@unn.ru

Поступила в редакцию 10.05.2016

Рассматриваются все существующие подходы к теоретической концепции избыточности административного регулирования. Исследуется международное законодательство в области избыточности административного регулирования. Изучаются подробно требования и принципы административного регулирования в России и за рубежом. Авторами предлагается совокупность мер, позволяющая избежать избыточности в административном регулировании. На основе различных научных точек зрения относительно указанных понятий авторами определяются пути решения рассматриваемой проблемы.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, публичное управление, избыточность государственного управления, административная реформа, государственное регулирование.

В рассматриваемой парадигме соотношения избыточного административного регулирования и избыточных функций имеет важное значение установление надлежащего или соразмерного регулирования (функции) для выявления точки отсчета при определении избыточности.

В этом контексте важно использовать опыт западных демократических стран, где наиболее успешно разрешены данные проблемы.

Так, в одном из известных решений Верховного суда США в сфере экономики рассматривался вопрос о том, как полицейская власть имеет возможность оказывать влияние на экономическую деятельность. В этом решении по делу Мунн против штата Иллинойс (1877 г.), Суд расширительно трактовал принадлежащую правительству полицейскую власть при оценке регулирования работы элеваторов, осуществляемого законодательным собранием Иллинойса: «Когда человек становится членом общества, он неизбежно расстается с некоторыми правами или привилегиями, которые он мог бы сохранить как индивид, на которого отношения с другими людьми не влияют. Политическая организация, как удачно определяет преамбула к Конституции штата Массачусетс, «есть общественный договор, посредством которого весь народ связывает себя обязательствами перед каждым гражданином, а каждый гражданин – перед всем народом в том, что они будут управлять по определенным законам для общего блага». Это не дает всему народу полномочий контролировать права, которые являются строго и исключительно частными, но позволяет вводить законы, требующие от каждого гражданина ве-

сти себя и использовать свое имущество так, чтобы не причинять ненужный вред другому человеку. Это и есть самая суть власти... Пользуясь этой властью, государство регулирует поведение своих граждан по отношению друг к другу и то, каким образом каждый из них должен использовать свою собственность» [1].

В деле Мунн против штата Иллинойс Суд привел примеры из английского права, связанные с частной собственностью, используемой в общественных целях. Так, если речной паром, хотя бы и находящийся в частном владении, предоставлен для общественного использования, то цены и другие условия работы парома должным образом регулируются правительством с целью защиты интересов людей. Паромщик – это общественный перевозчик; аргументы в пользу регулирования общественных перевозчиков распространились также на естественные монополии.

Общественные перевозки и естественные монополии – это сферы частной собственности, затронутой общественным интересом, которые, таким образом, подлежат регулированию со стороны правительства, использующего имеющиеся у него полицейские силы для охраны населения. Этот подход создал основу для регулирования железных дорог и, позже, перевозочных компаний, автобусных, трамвайных и авиалиний и коммунальных служб (электричество, газ, вода, телефон) в XIX, XX и XXI веке [2].

Примечательно, что именно общественный интерес, заключающийся в защите интересов людей, может являться одной из основ для осуществления правового регулирования, а следо-

вательно, и необходимого административно-правового воздействия. Такой пример является крайне позитивным, ибо позволяет показать степень возможного интереса государства в регулировании общественных отношений и, безусловно, пределы такого регулирования (воздействия), что касается частных прав гражданина.

В германском административном праве под управлением посредством вмешательства подразумевают ту область управленческой деятельности, в рамках которой происходит вторжение в пределы правового положения гражданина. Существенная доля управленческой деятельности посредством вмешательства приходится на действия властей по поддержанию общественной безопасности и порядка [3, с. 45].

При этом необходимо соблюдать принцип соразмерности. Он заключается в том, что для достижения какой-то одной определенной цели у органов управления нередко имеются в распоряжении многие средства, которые в той или иной мере могут усугубить положение соответствующего физического или юридического лица. Принцип соразмерности призван гарантировать, чтобы органы власти, рассматривающие конкретное дело, в своей деятельности достигали разумного соотношения между преследуемой целью и используемыми средствами, тем самым адекватно реагируя на особые фактические обстоятельства дела (пример: полиция не имеет права применять огнестрельное оружие, чтобы предотвратить незначительное нарушение общественного порядка, причем даже в том случае, если это было бы единственным подходящим средством) [3, с. 69].

Следует особо отметить, что принцип соразмерности государственного управления напрямую в германском конституционном, административном и хозяйственно-административном праве связан с избыточностью.

Именно требование соразмерности призвано разрешить противоречие между экономической свободой, базирующейся на основных правах, и ограничениями, вытекающими для экономического субъекта из норм конституционного и административного права.

Указанное требование конкретизирует положение о «соблюдении меры» и «умеренности», согласно которому свобода отдельного лица может быть ограничена только в той степени, в какой это необходимо в интересах обеспечения общего блага. Такой масштаб проверки служит четкой согласованности, разграничению, взвешиванию обстоятельств и в результате ограничивает цели государства. Требование соразмерности возведено в ранг конституционного и распространяется на все государствен-

ные меры (общая формула правового государства), поэтому оно лишь изредка позиционируется в законодательных актах.

Требование соразмерности ориентируется на соотношение цели и средств ее достижения, причем как цель, так и средства должны быть конституционными и законными. Таким образом, в первую очередь следует выявить цель закона или цель соответствующей меры (пример: процедура выдачи разрешений на открытие ресторанов и кафе не может рассматриваться как средство для реализации определенных моральных или религиозных представлений).

Обычно проверка соблюдения требований соразмерности осуществляется по трем критериям: пригодность, необходимость и запрет избыточности (или соразмерность в узком смысле). Это означает, что непригодные, ненужные и избыточные меры запрещены [4, с. 77–78].

По нашему мнению, именно совокупность этих трех мер позволяет избежать избыточности в административном регулировании. Следовательно, раскрытие их содержания в германском хозяйственно-административном праве имеет принципиальное значение для формулирования ответов на поставленные нами вопросы в рамках данной работы.

Во-первых, мера рассматривается как пригодная только в том случае, если цель, на реализацию которой она направлена, может быть достигнута, то есть если мера позволяет добиться желаемого результата. Поэтому непригодными считаются недостаточные меры, а также меры, объективно невыполнимые по фактическим или юридическим основаниям. Например, юридически и фактически необоснованным является требование, предъявленное к владельцу ресторана согласно п. 3 абз. 1 § 5 Закона о ресторанном деле: нанимать специальных распорядителей, которые заботились бы в ночные часы работы заведения, чтобы гости не создавали излишнего шума. Такие распорядители смогли бы влиять на гостей только путем советов и уговоров (в рамках делегированного права неприкосновенности жилища – абз. 1 и 5 § 34а Закона о промыслах). При этом степень их полезности незначительна.

Приведенное определение пригодности, по мнению Р. Штобера, подлежит только ограниченному применению – преимущественно к законам в области экономической политики, поскольку законодателю предоставлена свобода суждений и действий в смысле прерогативы оценки, касающейся пригодности экономико-политических законов. Мера экономической политики не может быть признана непригодной только потому, что она основывается на оши-

бочной оценке или несовершенном прогнозе ситуации в период разработки закона (так называемая свобода прогноза). Абстрактная возможность достижения цели уже достаточна для предположения о пригодности мер, лишь бы применяемые средства были объективно пригодны. При ошибочном прогнозе законодатель, однако, обязан по Конституции (например, бюджетное право) принять меры для исправления ситуации в будущем (обязанность устранения недостатков).

Во-вторых, с точки зрения Рольфа Штобера, мера считается необходимой только тогда, когда отсутствует возможность воспользоваться иной пригодной мерой, которая бы в меньшей степени вмешивалась в права заинтересованных лиц и общества, в первую очередь в права, гарантирующие свободы (проблема альтернативных решений). Более мягкое средство должно, однако, обеспечивать достижение адекватного результата. Например, предупреждение перед отзывом лицензии; возложение обязанностей или предварительный частичный запрет перед вынесением полного запрета в соответствии с § 91 Закона о телекоммуникациях и § 35 Закона о промыслах; временное отстранение от участия в мероприятии предваряет отстранение на долгосрочный период; собственная система оповещения предприятия, предшествующая ведомственному оповещению согласно § 8 Закона о безопасности оборудования и изделий.

Вопрос о необходимости мер обсуждается в целом только с позиции государства, которое обязано искать возможные альтернативные решения. При этом часто упускается из виду, что проблема выбора не должна решаться одним только государством. Привлечение заинтересованных экономических субъектов к выбору средств в гораздо большей степени отвечает представлению о свободном, нацеленном на кооперацию правовом государстве. Например, договоры о самоограничении; одобрение плана эксплуатации согласно §17 Закона о защите окружающей среды; выбор предупреждения учреждений и предпринимателей в соответствии с § 8 Закона о безопасности оборудования и изделий.

Применение хозяйственно-административных мер имеет материальные и временные ограничения. Следовательно, они подлежат отмене, если более не существует обстоятельств, по которым они были приняты, либо их цель достигнута (абз. 4 § 2 Закона о ВЭД).

В-третьих, как отмечает Рольф Штобер, мера нарушает запрет избыточности (соразмерности в узком смысле), если она, несмотря на свою пригодность и необходимость, несоразмерна преследуемой цели, то есть ограничивает сво-

боду в большей степени, чем это было бы оправдано преследуемой целью. Главное требование – мера должна соответствовать цели, которая достигается с ее помощью. Это определяет необходимость сопоставить задачи – результаты и затронутые интересы. Запрет избыточности считается нарушенным только при грубом несоответствии между средствами и целью. В таком случае следует отказаться от цели, если, конечно, отсутствует возможность применения более мягкого, но пригодного средства. Федеральный Конституционный суд устанавливает границу избыточности исходя из приемлемости меры для ее адресатов: «При общем сравнении масштабов вмешательства и его значимости, а также срочности обосновывающих его причин должна соблюдаться граница приемлемости». Например, возложение на рестораны обязанности по найму распорядителей, которые заботились бы о соблюдении режима тишины, нарушает требование о допустимости мер, поскольку вынуждает владельца ресторана нанимать новых сотрудников и требует дополнительных расходов, которые несопоставимы при этом с выгодой для общества в целом или проживающих по соседству. Нарушение запрета избыточности мер присутствует и в том случае, если повышение ставки налога на увеселительные заведения сделало бы невозможным рентабельную эксплуатацию допущенных по закону игровых автоматов и, таким образом, «удушающий» эффект этой меры вступил бы в противоречие с главной целью налогообложения – получение бюджетных поступлений. У независимого работающего аптекаря будет отозвана не только лицензия на открытие и ведение аптеки, но и свидетельство о допущении к практике, если предполагается, что в будущем могут произойти тяжкие нарушения профессионального долга.

При этом, как подчеркивает Рольф Штобер, запрету избыточности мер противостоит запрет их недостаточности. Это понятие также характеризует проблематику допустимости мер в том смысле, что государство не должно в своей деятельности нарушать определенные минимальные стандарты. Запрет недостаточности мер обосновывается преимущественно с позиций основных прав и является выражением защитной функции государства. Он может также быть предметом ответственности государства по своим гарантиям [4, с. 78–80].

На наш взгляд, приведенные Р. Штобером рассуждения могут быть вполне допустимыми и приемлемыми для российской системы государственного управления. Тем более что Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывался в своих решениях о

необходимости сокращения избыточного административного воздействия в различных сферах экономической деятельности, обосновывая при этом свои решения принципом соразмерности.

К примеру, в постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июня 2008 года № 10-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца 14 статьи 2 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова отмечается: «Федеральный законодатель, обладая достаточной свободой усмотрения в определении конкретных видов государственного контроля (надзора), оснований, форм, способов, методов, процедур, сроков его проведения, состава мер государственного принуждения, применяемых по итогам контрольных мероприятий, а также конкретного порядка финансового обеспечения, вместе с тем связан общими конституционными принципами организации системы органов государственной власти, а осуществляемое им регулирование должно соответствовать юридической природе и характеру общественных отношений, складывающихся в сфере государственного контроля (надзора), вводимые же ограничения прав и свобод граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью, – быть соразмерными конституционно значимым целям и во всяком случае не создавать препятствий их экономической самостоятельности и инициативе» [5].

Таким образом, «избыточность» административного регулирования может напрямую соотноситься с создаваемыми препятствиями (ограничениями) экономической деятельности хозяйствующих субъектов (предпринимателей, организаций и граждан). И если в результате такого административного регулирования необоснованно создаются препятствия (ограничения) их экономической самостоятельности и инициативе, тогда можно говорить об избыточности административного регулирования.

Между тем следует обратить внимание на тот факт, что законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения. Данное положение нашло отражение в правовой позиции Конституционного Суда РФ, в Постановлении от 18 февраля 2000 г. № 3-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана, где говорилось, что в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых

ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили ли бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту. Иное противоречило бы ст. 45 Конституции РФ, согласно которой государственная защита прав и свобод гарантируется и каждый вправе защищать их всеми способами, не запрещенными законом [6].

Например, режим лицензирования, представляя собой одно из универсальных и эффективных легализующих средств государственного регулирования экономики, которое наиболее полно юридически проработано (в отличие от иных средств разрешительных режимов), ограничивает свободу предпринимательской деятельности в целях защиты прав отдельных граждан и общества в целом, а также публичных интересов государства [7].

Между тем традиционно в России имеет место стабильно высокий уровень «избыточного» административного регулирования в сфере лицензирования. Такое избыточное административное регулирование зачастую приводит к многочисленным правонарушениям в данной сфере. Так, только в 2008 году прокурорами выявлено 35 тыс. нарушений данного законодательства, по постановлению прокуроров 8.3 тыс. виновных привлечено к административной ответственности, на 23.3% (до 3.0 тыс.) увеличилось число лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности. Негативно на состояние законности в сфере лицензирования влияют правонарушения, совершаемые лицензирующими органами при введении дополнительных требований к соискателям лицензий, истребовании от них документов, не предусмотренных законодательством, необоснованном отказе в выдаче лицензий. Так, ссылаясь на Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 30.12.2008 г. № 307), органы Ростехнадзора требуют получения лицензии на сбор, использование, обезвреживание, транспортировку, размещение опасных отходов у предпринимателей, которые осуществляют сбор собственных отходов производства. В результате предприниматели уклоняются от получения лицензии. В 2008 году по статье 171 УК РФ (Незаконное предпринимательство) зарегистрировано 3.2 тыс. преступлений, что на 2% меньше по сравнению с 2007 годом [8].

Таким образом, именно принцип соразмерности является основополагающим критерием (как в зарубежном, так и в отечественном пра-

ве) признания избыточным административного регулирования, а соответственно, и функций органов исполнительной власти.

Так, в условиях демократических режимов, как отмечал еще в XIX веке известный государствовед И.Е. Андреевский, чем «более развивается общество, тем шире делаются его предприятия относительно создания условий безопасности и благосостояния и тем более может сокращаться непосредственное участие правительства» [9]. Не случайно доминирующей идеей российской государственно-правовой мысли была идея рассосредоточения власти между государственными и общественными институтами. «Одно только правительство, без участия органов общественных, – отмечал И.Т. Тарасов, – не в состоянии удовлетворительно выполнить все взятые на себя задачи» [10].

Как пишет Ю.Е. Аврутин, «если абстрагироваться от нюансов, сопровождающих и процесс интерпретации общественных потребностей, и механизм их реализации, роль и назначение государства традиционно рассматривались под двумя углами зрения: как механизм организованного насилия и как механизм обеспечения общего блага. Между ними существует столь тонкая разделительная грань, что подчас трудно отделить демократическое государство от государства тоталитарного, государство правовое от полицейского. И все же эта грань существует, проявляясь прежде всего в механизме государственной власти как определенной упорядоченной, сбалансированной системы средств, форм и методов деятельности государственного аппарата» [11].

В таком случае существует принципиальная разница в применении принципа соразмерности в зависимости от модели права. Например, принцип соразмерности получит «перекос» в сторону государства в российской правовой системе, так как она связана прежде всего с генетической природой, унаследованной от советской правовой системы.

Так, известный французский социолог Эмиль Дюркгейм описал различные формы социального порядка и соответствующие ему модели права (репрессивное и реститутивное) в зависимости от такой социальной характеристики, как солидарность.

Репрессивное право (law repressive) порождено обществом «механической солидарности» с рудиментарным разделением труда, широким распространением коллективного сознания, неразвитой индивидуальностью, карательной направленностью закона и правосудия, что выражается в пренебрежении к личности человека, в жестокости наказаний, в дифференцированности и селективности правоприменения.

Реститутивное право (law restitutive) соответствует обществу «органической солидарности» с развитым разделением труда, развитой индивидуальностью, с сильным чувством единства, с развитой институционализированной правовой системой, ориентированной на обеспечение социального порядка в условиях, когда индивиды являются личностями, самостоятельно выбирают сферу своей деятельности. Такое право основывается на защите интересов человека, и прежде всего прав собственности. Оно обеспечивает равную защиту прав и свобод личности, единство для всех независимо от социального статуса, восстанавливает нарушенный порядок и такое состояние вещей, какое должно соответствовать справедливости [12].

При оценке современной российской правовой системы следует привести мнение В.Е. Чиркина о том, что, хотя Конституция РФ и содержит характеристики российского государства как демократического, социального, правового, федеративного, фактически же российское государство из-за объективных причин переходного периода не в полной мере соответствует некоторым этим характеристикам (на уровне современных стандартов). Доминирование исполнительной власти и недостаточный контроль за ее деятельностью, частые силовые санкции по наведению конституционного порядка (что само по себе необходимо), принижение роли парламента и законодательных органов субъектов Федерации, слабость судебной системы, малое влияние общественного мнения на государственные дела – все это снижает демократический потенциал государственного управления [13].

Очевидно, что в настоящее время российская правовая система имеет большую часть признаков, соответствующих репрессивной системе права. И дело даже не в том, что в нашем государстве часто не соблюдаются права и свободы человека и гражданина, права собственности, а в том, что ориентиры государства после социалистической модели правления не изменились в пользу общества и конкретного гражданина. Основная часть законов издается не для людей, а для чиновников, использующих их в своих бюрократических целях, что неизбежно влечет высочайший уровень коррупции и беззакония на фоне слабой и «марионеточной» системы правосудия.

Особенно негативно избыточное административное регулирование отражается на экономической сфере. Административные барьеры являются своего рода подпиткой криминальных и коррупционных группировок, создают почву для мздоимства, взяточничества, рейдерства, мошенничества и т.д. В результате социальные

и экономические процессы в стране тормозятся, а государство теряет авторитет и влияние на общество и отдельных граждан, за исключением случаев прямого властного принуждения за нарушение законности или по политическим мотивам. Иными словами, репрессивная правовая система действует уже в условиях правового демократического государства.

Итогом всего этого является чрезмерно возросший правовой нигилизм и неуважение к закону граждан России, и в частности субъектов бизнеса. «Всеобщая необязательность, распространившаяся и на сферу коммерческих сделок, выступает едва ли не второй по значимости проблемой в текущей деятельности предпринимателей. Деловая этика, вернее, ее отсутствие у многих представителей частного бизнеса в России – серьезный барьер, препятствующий развитию цивилизованного предпринимательства, и в частности более интенсивным деловым контактам с Западом» [14]. Это как раз является наследием репрессивной правовой системы, когда в середине 90-х годов прошлого века, в условиях перехода к демократическому устройству и свободному рынку, государственное регулирование в сфере экономики фактически не осуществлялось, что привело не к созданию рыночной экономики, а к ее деградации в виде олигархических группировок, неправомерному и необоснованному отчуждению государственной и муниципальной собственности, прекращению промышленного производства, к системным коррупционным связям, основанным на легализации криминальных группировок в государственные структуры и бизнес.

Вместе с тем мы не предлагаем отказаться от определения соразмерности административного регулирования, а, напротив, должны использовать данный принцип в еще более «жесткой» форме, для того чтобы четко определить основные положения соразмерности, влияющие на избыточность административного регулирования.

Используемый в западных странах подход к определению сущности управления основывается на несколько иных постулатах. Для этого Максом Вебером был разработан «идеальный тип» административного управления, обозначенный им термином «теория бюрократии». Основные характеристики этого «идеального типа» таковы. В соответствии с этой теорией вся деятельность, необходимая для достижения стоящих перед организацией целей, расчленяется на элементарные, простейшие операции, что, в свою очередь, предполагает строгое формальное определение задач каждого из звеньев организации. Максимально возможное разделение труда создает условия для использования во

всех звеньях управляемой системы специалистов – экспертов, которые несут полную ответственность за эффективное выполнение своих обязанностей. Управленческая деятельность строится на принципах иерархии, то есть каждый нижестоящий управляющий или каждое подразделение подчиняются вышестоящему. Каждый служащий в административной иерархии отвечает перед вышестоящим начальником за решения и действия не только свои собственные, но и всех подчиненных ему лиц [15].

В настоящее время необходимо решать вопрос о переходе от форм управляющего воздействия к иным формам управления, от вертикальных связей к горизонтальным связям. В условиях рыночных отношений «должно происходить реальное и всемерное укрепление основного хозяйствующего субъекта – предприятий, распространение современных форм организации их совместной деятельности на базе прямых и разнообразных горизонтальных связей. Без коренной перестройки организационных структур и интеграционных процессов на уровне хозяйствующего субъекта практически невозможны ни формирование рыночных отношений и их инфраструктуры, ни переход к регулирующей роли органов государственного управления» [16]. В рыночных условиях главным инструментом стабилизационных и инновационных мер становится эффективное управление, основанное не на прямом воздействии на экономику, все ее звенья и первичные хозяйствующие субъекты, а на регулировании их развития экономическими, финансовыми, договорными, психологическими методами с использованием информационных систем управления [17].

Иными словами, сокращение государственного воздействия на различные сферы общественной жизни может рассматриваться в качестве важнейшего механизма обеспечения свободы деятельности граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

При этом экономическое государственное регулирование является наиболее показательным для выявления избыточных функций и избыточного государственного воздействия.

Следует согласиться с С.А. Егоровым, указывающим, что «необходимо создание отношений, в которых государство не будет пассивным наблюдателем, безразличным к фактическому положению граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью. Речь должна идти не о государственном вмешательстве в экономические интересы, а о государственном содействии развитию предпринимательской деятельности и рыночных отношений, оптимальном

нормативном урегулировании прав предпринимателей, их обеспечения и защиты» [18].

Как подчеркивает Н.К. Нарозников, в вопросах экономики и права следует исходить из примата экономики. Поэтому право, правовая форма должны соответствовать экономическому содержанию и наиболее эффективно обеспечивать имущественные потребности граждан.

Право воздействует на развитие экономики, но возможности его влияния на экономику объективно ограничены. Нельзя, например, путем принятия законов создать материальные блага. Регулируя деятельность организаций и отдельных лиц – участников процесса производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг, придавая их отношениям правовую форму, законы воздействуют на экономические связи и отношения, без которых немислимо общественное производство, и сознательно направляют их развитие на достижение поставленной цели [19, с. 25].

Иными словами, совершенствование предпринимательского и правового механизма в целом должно быть направлено на повышение эффективности производства, укрепление и развитие в нашем обществе рыночных отношений с целью удовлетворения имущественных потребностей граждан, а также их потребностей в услугах [19, с. 29].

Список литературы

1. Munn v. Illinois, 94 U.S. 113 (1877). P. 124–125.
2. Фрайот С. Социальные и экономические права в США: где искать? // Конституционный принцип социального государства и его применение конституционными судами: Сборник докладов. М., 2008. С. 143–144.
3. Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht / Пер. с нем. А. Манцева. Munchen, 2000. С. 45, 69.
4. Штобер Р. Хозяйственно-административное право: Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Пер. с нем. М., 2008.
5. СПС «КонсультантПлюс».
6. Собрание законодательства РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.
7. Спектор Е.И. Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации: Научно-практическое пособие. М., 2005. С. 10.
8. Шалыгин Б.И. Состояние законности в сфере административных правонарушений, работа органов прокуратуры и органов, наделенных административной юрисдикцией по предупреждению нарушений законодательства // Административное право. 2009. № 3. СПС «КонсультантПлюс».
9. Андреевский И.Е. Полицейское право. СПб., 1874. Т. 1. С. 19.
10. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 2.
11. Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика: Учебное пособие. М., 2007. С. 43–44.
12. Комлев Ю.Ю. Теория рестриктивного социального контроля: Монография. Казань, 2009. С. 15–16.
13. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М., 2004. С. 89.
14. Джобава Н.А. Государственное регулирование малого предпринимательства. СПб., 2004. С. 26.
15. Бабосов Е.М. Социология управления: Учебное пособие. Минск, 2000. С. 23.
16. Мильнер Б.З. Теория организаций. М.: Инфра-М, 1998. С. 179.
17. Наумов С.В. Теория системного управления инновационным развитием регионального образования: Монография. Н. Новгород: ННГУ, 2008. С. 13–14.
18. Егоров С.А. Реализация права на предпринимательскую деятельность: Учебное пособие / Под ред. А.С. Прудникова. М., 2007. С. 6.
19. Нарозников Н.К. Проблемы договорного регулирования возмездного оказания услуг: Монография. М., 2006.

KEY APPROACHES TO THE CHOICE OF CRITERIA OF EXCESSIVE ADMINISTRATIVE REGULATION AND REDUNDANT FUNCTIONS OF EXECUTIVE AUTHORITIES

A.V. Martynov, I.F. Lyapin, V.V. Chernikov

We consider all the existing approaches to the theoretical concept of the redundancy of administrative regulation. An analysis is given of international law in the field of the redundancy of administrative regulation. A detailed study is presented of the requirements and principles of administrative regulation in Russia and abroad. The authors propose a set of measures to avoid redundancy in administrative regulation and the ways to solving this problem with the account of various scientific points of view regarding these concepts.

Keywords: administrative law, governance, public administration, public administration redundancy, administrative reform, state regulation.

References

1. Munn v. Illinois, 94 U.S. 113 (1877). R. 124–125.
2. Frajot S. Social'nye i ehkonomicheskie prava v SShA: gde iskat'? // Konstitucionnyj princip social'nogo gosudarstva i ego primenenie konstitucionnymi sudami: Sbornik dokladov. M., 2008. S. 143–144.
3. Lehmann P. Allgemeines Verwaltungsrecht / Per. s nem. A. Manceva. Munchen, 2000. S. 45, 69.
4. Shtober R. Hozyajstvenno-administrativnoe pravo: Osnovy i problemy. Mirovaya ehkonomika i vnutrennij rynek / Per. s nem. M., 2008.
5. SPS «Konsul'tantPlyus».
6. Sobranie zakonodate'l'stva RF. 2000. № 9. St. 1066.

7. Spektor E.I. Pravovoe regulirovanie rezhima licenzirovaniya v Rossijskoj Federacii: Nauchno-prakticheskoe posobie. M., 2005. S. 10.
8. Shalygin B.I. Sostoyanie zakonnosti v sfere administrativnyh pravonarushenij, rabota organov prokuratury i organov, nadelennyh administrativnoj yurisdikciej po preduprezhdeniyu narushenij zakonodatel'stva // Administrativnoe pravo. 2009. № 3. SPS «Konsul'tantPlyus».
9. Andreevskij I.E. Policejskoe pravo. SPb., 1874. T. 1. S. 19.
10. Tarasov I.T. Oчерk nauki policejskogo prava. M., 1897. S. 2.
11. Avrutin Yu.E. Gosudarstvo i pravo. Teoriya i praktika: Uchebnoe posobie. M., 2007. S. 43–44.
12. Komlev Yu.Yu. Teoriya restriktivnogo social'nogo kontrolya: Monografiya. Kazan', 2009. S. 15–16.
13. Chirkin V.E. Publichnoe upravlenie: Uchebnik. M., 2004. S. 89.
14. Dzhobava N.A. Gosudarstvennoe regulirovanie malogo predprinimatel'stva. SPb., 2004. S. 26.
15. Babosov E.M. Sociologiya upravleniya: Uchebnoe posobie. Minsk, 2000. S. 23.
16. Mil'ner B.Z. Teoriya organizacij. M.: Infra-M, 1998. S. 179.
17. Naumov S.V. Teoriya sistemnogo upravleniya innovacionnym razvitiem regional'nogo obrazovaniya: Monografiya. N. Novgorod: NNGU, 2008. S. 13–14.
18. Egorov S.A. Realizaciya prava na predprinimatel'skuyu deyatel'nost': Uchebnoe posobie / Pod red. A.S. Prudnikova. M., 2007. S. 6.
19. Naroznikov N.K. Problemy dogovornogo regulirovaniya vozmeznogo okazaniya uslug: Monografiya. M.,

2006.