

## I. КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

**Информация для цитирования:**

Гоголев А. М. Этапы становления теории государственного администрирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 33. С. 251–257. DOI: 10.17072/1995-4190-2016-33-251-257.

Gogolev A. M. *Etapy stanovleniya teorii gosudarstvennogo administrirovaniya* [The Stages of the Public Administration Theory Development]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences*. 2016. Issue 33. Pp. 251–257. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2016-33-251-257.

УДК 342.6

DOI: 10.17072/1995-4190-2016-33-251-257

**ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ТЕОРИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ****А. М. Гоголев**

Кандидат юридических наук, директор Пермского филиала  
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
614077, Россия, г. Пермь, бульвар Гагарина, 50

ORCID: 0000-0002-5062-8117

ResearcherID: K-4502-2016

e-mail: galexey1961@mail.ru

**Введение:** статья посвящена комплексному научно-практическому исследованию этапов становления теории государственного администрирования. Автор обращает внимание на то, что изучение как теоретико-правовых, так и прикладных вопросов государственного администрирования в области налогов и сборов и разработка на основе проведенного исследования предложений о совершенствовании системы правового регулирования в данной сфере представляются весьма актуальной, теоретически и практически значимой задачей. **Цель:** всестороннее изучение научной категории «государственное администрирование» с учетом методологии налогообложения, законодательной терминологии, а также результатов научных изысканий. **Методы:** эмпирические методы сравнения, описания, интерпретации; теоретические методы формальной и диалектической логики; частнонаучные методы: юридико-догматический и метод толкования правовых норм. **Результаты:** под административно-государственным управлением предлагается понимать осуществление (реализацию) государственной политики через систему административных учреждений, при этом вертикаль ответственности за выполнение государственных решений предусмотрена по принципу сверху вниз. Государственное администрирование, по мнению автора, – это деятельность государственной администрации всех ветвей и уровней власти (профессиональных государственных служащих) по реализации общественной политики. **Выводы:** административное право должно выполнять по отношению к науке государственного администрирования вторичную функцию, однако функция эта не пассивна. Задача административного права состоит в том, чтобы основные положения науки государственного администрирования выразить специфическим юридическим языком в виде обязывающих норм. Поэтому соответственно подобранные правовые формы могут иметь уточняющее значение для определения и организации этих положений. В определенном смысле соотношение этих дисциплин можно рассматривать как вопрос формы и содержания.

Ключевые слова: налоговое администрирование; государственное администрирование; налогообложение; налоговое законодательство; административное право

## THE STAGES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION THEORY DEVELOPMENT

A. M. Gogolev

Perm Branch of the Financial University under the Government of the Russian Federation  
50, bulvar Gagarina, Perm, 614077, Russia

ORCID: 0000-0002-5062-8117

ResearcherID: K-4502-2016

e-mail: galexey1961@mail.ru

**Introduction:** the article is devoted to complex scientific and practical study of the stages of the public administration theory development. The author draws attention to the fact that the study of both theoretical-legal and applied issues of state administration in the field of taxes and fees as well as the elaboration of proposals on improving the system of legal regulation in this sphere based on the study conducted appears to be a theoretically and practically important challenge. **Purpose:** to carry out a comprehensive study of the scientific category “state administration” with regard to the methodology of taxation, legal terminology and application of research results. **Methods:** empirical methods of comparison, description, interpretation, theoretical methods of formal and dialectical logic, specific scientific methods (juridical-dogmatic method and interpretation of legal norms) are used. **Results:** under administrative governance, it is proposed to understand the implementation of the state policy through the system of administrative agencies in which the responsibility for the implementation of the government decisions descends from the top to the bottom. According to the author, public administration is work of the state administration of all branches and levels of power (professional civil servants) aimed at the implementation of public policy. **Conclusions:** it appears that administrative law should perform a secondary function with respect to science of public administration, however this function is not passive. The task of administrative law is to express the basic provisions of science of public administration in the specific legal language in the form of binding norms. Thus, the legal form chosen can have a specifying value for the definition and organization of these provisions. In a sense, the ratio of these disciplines can be seen as a question of form and content.

Keywords: tax administration; public administration; taxation; tax law; administrative law

*Наука администрирования будет  
искать способы улучшения деятельности  
власти, сделает ее работу менее трудоемкой,  
приведет в порядок организацию управления*  
В. Вильсон

### Введение

В последнее время (в начале XXI в.) в юридической (да и не только) науке в практику государственных администраций в Российской Федерации прочно входит в оборот термин «государственное администрирование», порой подменяющий управление и употребляемый в контексте их контрольной либо надзорной деятельности, либо совершенствования организации деятельности государственной администрации.

Анализ нормативных и иных актов, регламентирующих правовые основы работы государственной администрации, позволяет с полной уверенностью констатировать, что и законодатель, и правоприменители достаточно широко используют термин «администрирование».

Данный термин, не получивший до настоящего времени законодательного закрепления, принят в оборот практически во всех сферах государственного управления. В связи с этим правовое содержание государственного администрирования приобретает новый смысл, наполняется особым содержанием и требует дальнейшего изучения [1, с. 69].

### Основной контент

С переходом к рыночной системе хозяйствования в теорию и практику налогообложения вошло употребление термина «налоговое администрирование». Трактовка данного термина многогранна при достаточно четком определении задач налогового администрирования.

Реформы, проводимые в российском обществе в последние годы, обусловили необходимость совершенствования налогового законодательства, обеспечения его эффективной реализации. Возникает потребность в совершенствовании механизма налогового администри-

рования, форм реализации государственной налоговой политики – исходя из того, что, являясь частью финансовой политики государства, она представляет собой совокупность управленческих, нормативных, экономических и политических мероприятий государства в налоговой сфере.

«Налоговое администрирование» – новое понятие в методологии налогообложения, нашедшее широкое распространение в законодательных актах, научных трудах и практике. Однозначного определения данного термина на сегодняшний день не существует, точки зрения ученых по этому вопросу различны. И ни один законодательный акт не закрепляет данного понятия, хотя, следует отметить, что достаточно известный Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ<sup>1</sup>, которым внесены существенные изменения в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации, принят в связи, как следует из его названия, с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования.

В его развитие также принимаются Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ<sup>2</sup>, направленный на урегулирование задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования, и Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»<sup>3</sup>. Указанные законы

направлены на совершенствование государственного администрирования в области осуществления налогового контроля, упорядочение налоговых проектов и документооборота в налоговой сфере, улучшение условий для исполнения налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов.

В широком смысле государственное администрирование в области налогов и сборов (далее – налоговое администрирование) предполагает управление налоговыми правоотношениями с помощью проведения определенной государственной финансово-экономической политики. Механизм же налогового администрирования состоит из свода законодательных, подзаконных и инструктивных правил поведения в обозначенной сфере государственного управления, возлагаемых на каждого участника этих правоотношений.

Целью государственного администрирования в области налогов и сборов является достижение максимально возможного эффекта для бюджетной системы в отношении налоговых поступлений при минимально возможных затратах, в условиях оптимального сочетания методов налогового регулирования и налогового контроля.

В связи с этим изучение как теоретико-правовых, так и прикладных вопросов государственного администрирования в области налогов и сборов и разработка на основе проведенного исследования предложений о совершенствовании системы правового регулирования в данной сфере представляется весьма актуальной, теоретически и практически значимой проблематикой.

Уместно отметить, что изучение различных источников, в том числе законодательных актов, научных публикаций и разработок, монографических работ, а также диссертационных исследований, посвященных вопросам государственного администрирования в различных сферах жизнедеятельности, позволяет констатировать, что данной проблематике посвящены работы прежде всего экономистов, представителей финансового, налогового, бюджетного, таможенного и других отраслей.

При этом установлено, что вопросы административно-правового регулирования государственного администрирования не были предметом системных монографических исследований ученых-административистов.

Анализ теоретических и практических аспектов деятельности государственной администрации по осуществлению налогового администрирования позволяет констатировать, что административно-правовое регулирование в обла-

<sup>1</sup> О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования: Федер. закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3436.

<sup>2</sup> О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования: Федер. закон РФ от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4198.

<sup>3</sup> О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федер. закон от 23 июля 2013 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30, ч. 1, ст. 4081.

сти налогов и сборов представляется многоаспектной проблемой, а именно:

– во-первых, выявление правовой природы правоотношений в исследуемой сфере;

– во-вторых, вопросы правовой регламентации материальных, компетенционных, а также процессуальных норм, составляющих механизм правового регулирования в области налогов и сборов;

– в-третьих, реформы, проводимые в российском обществе в последние годы, обусловили необходимость совершенствования действующего законодательства в исследуемой сфере, обеспечения его эффективной реализации, а также потребность совершенствования административно-правового механизма налогового администрирования, форм реализации государственной налоговой политики. В этой связи правовое содержание налогового администрирования приобретает новый смысл, наполняется особым смыслом и требует дальнейшего изучения;

– в-четвертых, в современных условиях развития российской государственности, на наш взгляд, исследование проблем привлечения к ответственности за правонарушения в области налогов и сборов является весьма важным как для теории, так и формирующей ее практики;

– в-пятых, несовершенство налогового законодательства: отсутствие необходимых норм права в одних случаях и одновременное регулирование одинаковых общественных отношений в разных законодательных актах приводят к значительным трудностям в правоприменении и существованию различных официальных точек зрения, изложенных в правовых актах высших судов Российской Федерации, ФНС РФ и др.

Современный уровень научной разработанности проблемы административно-правового регулирования государственного администрирования, частности в области налогов и сборов, к сожалению, не отвечает требованиям системного подхода, поскольку вопросы правового обеспечения деятельности всех уровней государственной власти Российской Федерации по реализации своих властных полномочий стали предметом научного изучения лишь в начале 1990-х гг. прошлого столетия.

Анализ различных источников, посвященных вопросам правового регулирования государственного администрирования в различных сферах жизнедеятельности, как личности, общества, так и государства в целом, позволяет констатировать, что вопросам администрирования посвящены работы прежде всего представителей финансового, налогового, бюджетного, таможенного и других отраслей права, а также

экономистов и политологов, однако административно-правовой аспект данной проблематики остался за рамками научных исследований.

Обращаясь к истории вопроса, следует отметить, что фундаментальную основу исследования составили труды зарубежных ученых в области административно-государственного управления, среди них представителей американской школы, у истоков которой стоял Вудро Вильсон. В 1887 г. профессор В. Вильсон положил начало теоретической разработке вопросов государственного администрирования в своей работе «Исследование администрирования». Он подчеркнул, что «наука администрирования будет искать способы улучшения деятельности органов власти, сделает их работу менее трудоемкой, приведет в порядок организацию управления» [6, с. 197]. Идеи В. Вильсона во многом разделял американский политолог Фрэнк Дж. Гуднау.

Представителями французской школы администрирования являлись Ж. Бюрдо, Ж. Ведель, А. Ориу, А. Файоль, немецкой школы – Макс Вебер. Идеи М. Вебера, В. Вильсона, Ф. Гуднау оказали значительное воздействие на развитие теории административно-государственного управления в западных странах [3, с. 90].

Большинство современных исследователей считают, что именно с появления работ В. Вильсона, Ф. Гуднау, М. Вебера можно говорить о начале первого этапа в развитии теории административно-государственного управления как самостоятельного научного направления. Хронологические рамки данного этапа условно можно определить с 80-х гг. прошлого столетия по 1920 г.

Второй этап в развитии теории административно-государственного управления продолжался с 1920 по 1950 г. В этот период наиболее известными направлениями в теории административно-государственного управления были «классическая школа» и «школа человеческих отношений». Яркими представителями «классиков» являются А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси. Целью классической школы была разработка принципов административно-государственного управления. При этом почти все они исходили из идеи, что следование этим принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах. Наиболее известными учеными «школы человеческих отношений» были М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи.

Третий этап в развитии теории административно-государственного управления начался в 50-е гг. и продолжается до сих пор. Наиболее влиятельными направлениями со-

временного периода можно считать поведенческое, системное и ситуационное. Наиболее значительными представителями того периода были Г. Саймон, Д. Смитцберг, В. Томпсон, Д. Истон. Именно они начали разрабатывать новый подход к государственному администрированию – поведенческий.

С начала 60-х годов в государственном администрировании быстро начал набирать популярность системный подход, чему в немалой степени способствовали работы Д. Истона, Г. Алмонда, Т. Парсонса. Сегодня системный подход является одним из самых значимых направлений как в теории административно-государственного управления, так и в научном управлении в целом, при этом, по мнению автора, роль этого направления в современной науке будет повышаться.

К сожалению, в России наука административно-государственного управления получила официальное признание совсем недавно. В период господства марксистско-ленинской идеологии государственное управление рассматривалось с точки зрения «руководящей и направляющей роли партии». Из компетенции государственной администрации были исключены такие важнейшие элементы, как целеполагание, принятие решений, разработка и оценка программ и планов общественного развития. Задачи государственного администрирования по существу сводились к тому, чтобы обеспечить реализацию партийных решений, принятых помимо государственных структур. Государственное администрирование охватывало только исполнительскую и распорядительскую деятельность, его смысл сводился к четкой формуле «команда – исполнение». Критические замечания, альтернативные поиски и другие творческие моменты в деятельности государственной администрации не допускались.

Именно поэтому в годы господства партийной номенклатуры наука административно-государственного управления была попросту не нужна. Она рассматривалась как «буржуазная», заведомо ложная. Принципы и методы государственного управления в странах Запада интерпретировались преимущественно в негативно-критическом аспекте, что объяснялось общими идеологическими установками прошлых лет. По существу, достижения мировой общественной мысли в области государственного администрирования в России до сих пор малоизвестны, поскольку работы ведущих западных ученых все еще не переведены на русский язык.

Поэтому так важно сегодня исследовать и обобщить опыт развития мировой науки в области государственного администрирования и на

этой основе выстроить отечественную научную школу государственного администрирования. Представляется, предпосылки ее статуирования можно увидеть в работах отечественных ученых по теории права: В. Б. Исаков, С. С. Алексеев, А. М. Витченко, Л. С. Явич, П. С. Элькинд, В. М. Горшенев; вопросы режимной организации государственного управления исследуют Д. Н. Бахрах, В. А. Горленко, А. В. Малько, Н. И. Матузов, С. С. Маилян, В. Б. Рушайло, Э. Ф. Шамсумова, О. С. Родионов и др.; проблеме административно-правового обеспечения государственного управления органов публичной власти посвящены труды Ю. Е. Аврутина, А. Б. Агапова, Ю. С. Адушкина, А. П. Алехина, Г. В. Атаманчука, И. Н. Барцица, Д. Н. Бахраха, И. Л. Бачило, К. С. Бельского, И. А. Василенко, Н. В. Витрука, Б. Н. Габричидзе, А. А. Гришкорец, А. А. Демина, А. С. Дугенца, А. Б. Зеленцова, В. П. Иванова, В. Я. Кикотя, Ю. М. Козлова, А. Н. Козырина, А. П. Коренева, В. А. Козбаненко, А. В. Кудашкина, С. С. Маиляна, А. А. Мамедова, В. М. Манохина, М. Я. Масленникова, Ю. И. Мигачева, В. И. Новоселова, А. Ф. Ноздрачева, А. В. Оболонского, Е. В. Охотского, И. В. Пановой, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, И. С. Розанова, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, А. А. Старовойтова, В. Г. Татаряна, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Н. Ю. Хаманевой, А. П. Шергина, В. А. Юсупова, А. Ю. Якимова, Ц. А. Ямпольской и ряда других ученых.

Однако в данных работах вопросы административно-правового регулирования государственного администрирования рассматриваются лишь в наиболее общем виде, как правило в рамках административно-правовой организации управления в административно-политической сфере.

Для любой науки весьма важным представляется определение ее методологических оснований. Прежде всего – объекта и предмета.

Объектом теории административно-государственного управления (государственного администрирования) является административно-государственная деятельность, сущность которой, на наш взгляд, заключается именно в ее распорядительном характере и выражается в государственно властных предписаниях всех ветвей государственной власти. Здесь уместно отметить, что на втором Совещании экспертов ООН было дано определение административно-государственной деятельности как «процесса достижения национальных целей и задач через государственные организации» [2, с. 43]. При этом подчеркивалось, что понятие административно-государственной деятельности может

быть распространено на администраторов службы исполнительных, законодательных и судебных органов.

В свете этого определения предметом теории государственного администрирования является научное обоснование процесса достижения оптимального государственного управления путем совершенствования организации такой деятельности. Американский политолог Маршелл Даймок в своей работе «Философия администрирования» приходит к выводу, что современная теория государственного администрирования – это «новый научный синтез, имеющий необходимое отношение ко всем областям знания и всем вопросам, которые входят в осуществление официальной политики и программ» [5, р. 21].

При таком подходе нами предлагаются следующие определения.

Административно-государственное управление – это осуществление (реализация) государственной политики через систему административных учреждений, при этом вертикаль ответственности за выполнение государственных решений предусмотрена по принципу «сверху вниз».

Государственное администрирование – это деятельность государственной администрации всех ветвей и уровней власти (профессиональных государственных служащих) по реализации общественной политики.

Следует подчеркнуть, что теория административно-государственного управления является междисциплинарной наукой. Как показал наш экскурс в историю, это научное направление возникло на пересечении теории политики и менеджмента (при ведущей роли политологии); впоследствии во многом использовались достижения других социальных наук – психологии, философии, социологии, юриспруденции.

Наиболее близка к науке административно-государственного управления наука административного права, поскольку обе исследуют область деятельности – государственное администрирование. Однако предмет теории административно-государственного управления – изучение объективно существующих закономерностей в области административной деятельности, чтобы на этой основе формулировать рекомендации, в то время как предметом науки административного права в значительной мере является преобразование этих рекомендаций в действующие юридические нормативы.

### Выводы

Представляется, административное право должно выполнять по отношению к науке государственного администрирования вторичную

функцию, однако функция эта не пассивна. Задача административного права состоит в том, чтобы основные положения науки государственного администрирования сформулировать собственно юридическим языком в виде обязывающих норм. Поэтому соответственно подобранные правовые формы могут иметь уточняющее значение для установления и изложения этих положений. В известном смысле соотношение этих дисциплин можно рассматривать в плоскости формы и содержания.

Назовем несколько основных направлений, которыми сегодня занимается теория государственного администрирования.

Во-первых, организация государственного управления на разных уровнях: национальном, региональном и местном. Это разработка общей теории государственных организаций, функций аппарата государственного управления на разных уровнях, вопросы координации государственного управления как целостной системы.

Во-вторых, подготовка управленческих кадров: исследуются вопросы оптимальной структуры штатного состава чиновников государственного аппарата, управления персоналом государственных организаций, разрабатываются требования к менталитету и стилю работы профессиональных государственных служащих, проблематика лидерства, борьбы с бюрократизмом.

В-третьих, разработка техники государственного администрирования: развитие теории принятия государственных решений, методологии политического прогнозирования, административно-государственного управления в кризисных и конфликтных ситуациях, технологии взаимоотношений государственной администрации и средств массовой информации.

Далее каждое из направлений государственного администрирования выступает в качестве предмета научного изучения и исследования: государственного администрирования в условиях рыночной экономики, государственного администрирования социальных процессов, финансов, налоговой сферы и т. д.

На основании изложенного изучение вопросов административно-правового регулирования государственного администрирования в области налогов и сборов представляется актуальной проблемой, имеющей как теоретическое, так и прикладное значение.

### Библиографический список

1. Воронов А. М., Гоголев А. М. Государственное администрирование в области налогов и сборов: правовой аспект // Вестник Финансо-

вого университета при Правительстве Российской Федерации. 2013. Вып. 2. С. 65–73.

2. *Государственно-административная деятельность во втором десятилетии развития ООН*. Нью-Йорк, 1971. 143 с.
3. *Зверев А. Ф.* Теория бюрократии от М. Вебера к Л. фон Мизесу // Советское государство и право. 1992. Вып. 1. С. 88–94.
4. *Lee S. M., Luthans F., Olson D.* A Management Science Approach to Contingency Models // *Management Journal*. 1982. Vol. 25, issue 3. Pp. 553–566.
5. *Marshall D.* Philosophy of Administration. N. Y., 1978. 21 p.
6. *Wilson W.* The Study of Administration // *Political Science Quarterly* 2. 1887, June. Pp. 197–222.

#### References

1. *Voronov A.M., Gogolev A. M.* *Gosudarstvennoe administrirovanie v oblasti nalogov i sborov: pravovoy aspekt* [The State Administration in the Field of Taxes and Fees: Legal Aspect]. *Vestnik Finansovogo universiteta – Bulletin of Financial University*. 2013. Vol. 2. Pp. 65–73. (In Russ.).
2. *Gosudarstvenno-administrativnaya deyatel'nost' vo втором desyatiletii razvitiya OON* [Public Administration in the Second Decade of the United Nations Development]. New York, 1971. Pp. 143. (In Russ.).
3. *Zverev A.F.* *Teoriya byurokratii ot M. Vebera k L. fon Mizesu* [Theory of Bureaucracy from M. Weber to L. von Mises]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*. 1992. Vol. 1. Pp. 88–94. (In Russ.).
4. *Lee S. M., Luthans F., Olson D.* A Management Science Approach to Contingency Models. *Management Journal*. 1982. Vol. 25. Issue 3. Pp. 553–566. (In Eng.).
5. *Marshall D.* Philosophy of Administration. New York, 1978. 21 p. (In Eng.).
6. *Wilson W.* The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2. 1887, June. Pp. 197–222. (In Eng.).