

## Б.М. ЛАЗАРЕВ О ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

### B.M. LAZAREV ABOUT THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW

*M. Kobzar-Frolova*

*Summary.* A prominent administrative scientist, B.M. Lazarev, who served academic science for many years at the Institute of State and Law of the USSR Academy of Sciences, in the mid-80s of the last century came to the conclusion that the science of Soviet administrative law in the 60s last century deviated from the proper path of its development. In his monograph "Public Administration at the Stage of Perestroika", the scientist, putting forward well-founded arguments, makes an attempt to prove to the scientific community — to his compatriots, administrative experts, the essence of the mistakes. B.M. Lazarev writes that the topic has not lost its relevance, and at the time of perestroika it is more topical than ever and proposes to resume the scientific discussion.

The author of the article, supporting the arguments and conclusions of B.M. Lazarev, comes to the conclusion that the problem that was identified by the scientist at the end of the last century is very relevant today, and the questions raised in the scientist's monograph will be of interest to contemporaries — scientists and researchers of the science of administrative law. In the course of presenting materials from the monograph by B.M. Lazarev's author's comments are provided and final conclusions are drawn.

*Keywords:* science, theory, administrative law, public administration, B.M. Lazarev, system of public sciences, administrative legal status, subject and method of science.

**Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна**

*Доктор юридических наук, профессор, Главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, ФГБУН Институт государства и права РАН  
adminlaw@igpran.ru*

*Аннотация.* Видный ученый-административист, Б.М. Лазарев, долгие годы служивший академической науке в Институте Государства и права АН СССР, в середине 80-х годов прошлого века пришел к выводу о том, что наука советского административного права в 60-е годы прошлого века отклонилась от должного пути своего развития. В своей монографии «Государственное управление на этапе перестройки», учёный, выдвигая обоснованные аргументы, предпринимает попытку доказать научному сообществу — соотечественникам административистам суть ошибки. Б.М. Лазарев пишет о том, что тема не утратила своей актуальности, и в момент перестройки как никогда злободневна и предлагает возобновить научную дискуссию.

Автор статьи, поддерживая аргументы и выводы Б.М. Лазарева, приходит к выводу о том, что проблема, которая была обозначена учёным в конце прошлого века, весьма актуальна и в наши дни, а поднятые в монографии ученого вопросы будут представлять интерес для современников — ученых и исследователей науки административного права. По ходу изложения материалов из монографии Б.М. Лазарева приводятся авторские комментарии и делаются заключительные выводы.

*Ключевые слова:* наука, теория, административное право, государственное управление, Б.М. Лазарев, система публичных наук, административно-правовой статус, предмет и метод науки.

Середина 80-х — начало 90-х годов прошлого века, отмечены в новейшей истории России как кризис политического, социального, экономического развития. Это был период так называемой «перестройки» в СССР. Вместе с тем в этот период не наблюдался кризис научного мышления. Ученые Института государства и права АН СССР И.Л. Бачилло, Б.М. Лазарев, М.И. Пискотин, Н.Г. Салищева, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, Е.В. Шорина и другие выпускают большое количество авторских и коллективных монографических работ и продолжают активное исследование различных аспектов науки административного права.

В это время, Б.М. Лазарев занят глубоким теоретико-правовым исследованием, связанным с осмыслением науки административного права, ее роли и месте в системе публичных наук и соотношении науки административ-

ного права с теорией государственного управления. Он подготовил и выпускает монографию «Государственное управление на этапе перестройки» [9]. Данному исследованию послужил весомый повод. А именно широко «заявившая о себе» в 60-х годы XX века теория государственного управления, которую начали формировать учёные, ранее занимавшиеся преимущественно проблемами административного права [1; 4; 7; 8; 12]. На Всесоюзном координационном совещании в 1975 году (г. Звенигород) многие видные советские административисты (А.Е. Лунев, Ю.М. Козлов, В.И. Попова и др.) выступили с предложением развития административного права на основе теории государственного управления. Иное мнение в ходе совещания высказали сам Б.М. Лазарев и его коллеги и сподвижники — М.И. Пискотин, В.П. Курашвили [9, С. 92].

Как показывает ход и направления развития современной науки административного права, голос Б.М. Лазарева и его коллег, к сожалению, не был услышан и поддержан в полной мере научной общественностью — коллегами административистами. Укрепившееся затем к концу 70-х — началу 80-х годов понимание административного права как управленческого права было основано на том, что многие ученые-административисты не признавали раздельного существования административного права и теории государственного управления, и отстаивали позицию о том, что само государственное управление, и его правовое регулирование должна изучать одна наука — наука административного права. Такого рода отождествление все больше стало встречаться в трудах советских ученых административистов в том числе в учебниках по административному праву [1; 2; 3; 4; 7; 8; 11; 12]. Сторонники указанной позиции основываясь на понимании того, что государственное управление регулируется правом, писали: форма выражения государственного управления — правовые акты, которые принимают органы управления и их должностные лица. Государственного управления «вне права» нет и не может быть. Не признание теории государственного управления и отделение его от административного права ведет к правовому нигилизму, что недопустимо [14, С. 24–27].

Борис Михайлович в целом достаточно критично относился к пониманию предмета науки административного права через призму государственного управления и отождествлению административного права с управленческим правом, выступая на конференциях с научными докладами, а также в своих научных статьях [9, С. 93–98]. Б.М. Лазарев выражал сожаление в том, что дискуссии со временем «сошли на нет» и научное общество более не подвергало сомнению значение теории государственного управления и его месту в науке административного права. И, совершенно объективно полагал, что актуальность вопроса о предмете теории государственного управления и ее соотношении с наукой административного права остается и ее необходимо разрешать на академическом уровне [10, С. 4–48].

Вместе с тем, осознавая роль и подчеркивая важное значение государственного управления в обеспечении нормального функционирования и развития общества, Б.М. Лазарев начинает свое произведение с того, что поддерживает важность и необходимость исследования проблем государственного управления, так как данные исследования имеют весомое значение для развития административно-правовой науки [9, С. 90–92]. Вместе с тем, ученый убежден, что данное утверждение требует теоретического анализа сути и назначения науки управления и ее месте в системе наук. Это имеет большое значение для целей совершенствования и подготовки кадров, участвующих в управленческих процессах в об-

ществе. К тому же, ученый выразил мнение, что предмет теории государственного управления и соответственно ее место в общей системе наук исследованы не в достаточной степени. Наиболее острые дискуссии вызывает вопрос о соотношении теории государственного управления и науки административного права.

Вопросы теории в этом конкретном случае имеют важное значение для практики. В переходные периоды жизни общества, наука, по мнению Б.М. Лазарева, должна принять самое активное участие в познании возникающих текущих проблемных вопросов, «а выводы теории должны стать достоянием не только служащих» [9, С. 90–91] публичных органов власти, но и широких масс населения.

Для того чтобы понять и объяснить предмет теории государственного управления и отграничить его от предмета науки административного права, Б.М. Лазарев обращается к истокам развития науки административного права в советском государстве. Он вспоминает: в послереволюционный период вопросы государственного управления рассматривались с позиций, как теории административного права, так и науки управления. Однако, развитию науки управления уделялось больше внимания, поскольку она была как бы сейчас сказали «практико ориентированной». А именно, она оказалась ближе к потребностям и нуждам социалистического строительства, опиралась на марксистско-ленинскую теорию и была поддержана партийными лидерами Г.М. Кржижановским, Н.К. Крупской, В.В. Куйбышевым. Те задачи, которые ставила перед собой наука управления — это вопросы организации социалистического труда на производстве, вопросы образования граждан и др. Позже сфера прикладного применения науки управления расширилась и была ориентирована на управление промышленностью, подбор и расстановку кадров, борьбу с бюрократией, поддержку новой экономической политики (НЭП). По мнению Б.М. Лазарева, инерция мышления дореволюционных ученых-полицистов не позволил им в должной мере осмыслить новый тип закладывающихся в советском обществе отношений, понять те новые функции, которые направлены на управление национализированным народным хозяйством, создание социалистической экономики. Дореволюционные ученые-полицисты «следуя традиции трактовали административное право, как отрасль, призванную регулировать лишь отношения между государственной администрацией и гражданами» [9, С. 92–93]. С другой стороны, развитию науки административного права препятствовало то, что не была создана, то есть практически отсутствовала нормативно правовая база. Регулирование отношений между органами социалистического управления и советскими гражданами только начинало складываться, к тому же оно осуществлялось в условиях жесткой классовой борьбы. Кроме указанного, научное

сообщество молодого государства переживало идейный и кадровый кризис. В конце 20 — начале 30-х годов XX века были и иные, не менее веские причины политического, идеологического и иного характера [5, С. 21–36; 6, С. 77–85].

Уже после вступления в силу социалистической Конституции 1936 года, которая закрепила особую систему органов государства — органы государственного управления, группе ученых Института советского строительства и права АН СССР, в числе которых были Е.Б. Пашуканис, С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.Н. Ананов и другие, было поручено возродить науку административного права. В виду особой важности проблемы, данный вопрос обсуждался на Первом Всесоюзном совещании по вопросам науки Советского государства и права в 1938 году.

Приступив к исполнению данного поручения, ученые-разработчики теории административного права, стремились познать и показать новую, отличную от до-революционного социально-политическую сущность науки административного права, определить её принципы, цели, которым служит наука. Без этого невозможно было разобраться в проблемах административного права как отрасли. Важнейшим достоинством этих разработок ученых Института стало то, что был определен предмет и система науки административного права. Б.М. Лазарев пишет: в это время «раздвигаются горизонты исследований» [9, С. 95], осуществляемых молодыми административистами. «Они не замыкаются в сфере правовых аспектов управления», а изучают проблематику исполнительно-распорядительной деятельности органов государства. Появляется значительное число работ, посвященных органам государственного управления, а затем и организации управления различными отраслями народного хозяйства, социально-культурного и административно-политического строительства, участием трудящихся в управлении [5, С. 21–36; 6, С. 77–85]. Вместе с тем, при разработке теории науки ученые Института столкнулись с рядом проблем, в первую очередь, связанных с недостаточной разработанностью теории государственного права, отсутствием необходимой законодательной базы и другими [5, С. 21–36; 6, С. 77–85].

Уместно заметить, и на это особо обратил в своей монографии Б.М. Лазарев, что к середине 30-х годов прошлого века, исследование проблем теории государственного управления тоже не испытывало подъема. А восстановление науки административного права обошло стороной проблематику, ранее охватываемую теорией управления. Наступил более чем 20-летний период, когда проблемы государственного управления исследовались в рамках науки административного права.

Лишь в начале 60-х годов теория государственного управления начала путь своего возрождения. Казалось бы, — пишет Б.М. Лазарев, — это должно было создать положительные предпосылки для того, чтобы наука административного права освободилась от проблематики, тяготеющей к «соседней» науке, и в результате этого приобрела в большей мере черты, свойственные отраслям правоведения. К тому же в 50–60-е годы законодательное регулирование отношений набирало силу и уже было на что опереться. Однако ничего этого, по авторитетному мнению Б.М. Лазарева, не произошло. Обнаружилась скорее противоположная тенденция — авторы многих работ по административному праву, стали стремиться не просто использовать достижения науки государственного, а затем социального управления, но и значительной мере охватить ее проблематику. Особо неуместным это виделось в учебниках. Соответственно, ожидаемого размежевания теории государственного управления и науки административного права не произошло [9, С. 96–98].

Б.М. Лазарев отличался фундаментальным подходом к своим научным работам. И предпринял попытку не на словах, а в анализируемой публикации, основываясь на неких постулатах системы публичных наук, провести сравнительный анализ двух наук. Свое исследование ученый начал с познания предмета ведения и объекта теории государственного управления и науки административного права. Проведенное сравнение приводит ученого к важному выводу о том, что различия в предметах двух наук вовсе не количественные, а качественные, при том, что объекты их исследования очень близки. Каждая из сопоставляемых наук имеет свой самостоятельный предмет познания. Так, теория государственного управления, не относится к системе правовых наук. Уже из самого названия очевидно, что она имеет своей целью изучать государственное управление как особый вид государственной деятельности, исследовать субъекты (участники) государственного управления, объекты, возникающие между ними связи и прочее [9, С. 96–98].

Наука административного права — это отрасль системы права. Она ориентируется на юридические нормы, исследует правовой статус субъектов и объектов управления, административно-правовые отношения, юридические связи и прочие. При этом наука административного права не ограничивается анализом норм только этой отрасли. Для нее важно иметь знания в вопросах организации государственного управления, которые, в свою очередь, нуждаются правовом регулировании. Наука административного права призвана выявлять проблемы избыточного правового регулирования, анализировать эффективность действия административно-правовых норм, совершенствовать их. Науке административного права не под силу было бы решать такие задачи, если бы административисты не обраща-

лись к реальной управленческой практике, основанной на применении правовых норм.

В свою очередь теория государственного управления не может игнорировать действие правовых норм разных отраслей, хотя призвана анализировать, прежде всего, государственные управленческие отношения, — продолжает свой анализ Б.М. Лазарев, — и выявлять объективные закономерности государственного управления. Именно из этого следует исходить, определяя соотношение теории государственного управления с другими социальными науками, например, с праксеологией [9, С. 98–99]. К слову сказать, последняя, тоже изучает вопросы власти, руководства, деятельности организаций, ответственности и прочие. Теория государственного управления гораздо больше тяготеет к вопросам организации управления и призвана ответить на вопрос: насколько эффективно организован процесс управления, достигает ли поставленная цель своего результата, насколько высоки затраты для достижения результата.

Теория социального управления, с которой теперь многие авторы начинают свои учебники по административному праву, охватывает своей проблематикой всю систему управления. Субъектами социального управления выступают политическая система в целом и ее звенья (государство, общественные организации и органы, трудовые коллективы). Выводы, которые получает теория социального управления весьма полезны, как для исследователей вопросов теории государственного управления, так и для науки административного права.

Б.М. Лазарев весьма критично отнесся к высказанному в научной литературе мнению, что в отличие от науки административного права, теория государственного управления является комплексной, т. е. синтезирующей элементы многих общественных и естественных наук [13, С. 50]. Также не поддержал он идею Г.А. Туманова о многогранности рассмотрения объекта государственного управления (в восьми аспектах): общеорганизационном, политическом, экономическом, социологическом, правовом, психолого-педагогическом, информационно-кибернетическом, как разновидности организованного труда [15, С. 24–25]. Высказывалась и позиция о том, что теория государственного управления находится на стыке общей теории государства и права и социологии, но ближе все же к социологии. Б.М. Лазарев задается вопросом: так ли все это? И рассуждая, продолжает приводить аргументы.

Общая теория государства и права призвана обеспечить методологическое основание для всех отраслевых юридических наук, без «стыков» с какими-либо другими общественными науками. Теория государства и права раскрывает особенности государства как инструмента социального управления.

Необходимо при этом учитывать, что управление, в любом государстве имеет политический характер и является одним из каналов осуществления государственной власти. Его функции, методы, дифференцирует по видам деятельности (законодательная, управленческая, правосудие, прокурорский надзор и др.). Данная наука выявляет связь государства и права. Теорию государственного управления интересует участие органов управления и в осуществлении, и в формировании политики государства, а вот механизм выработки и реализации политики исследуется другими науками [9, С. 100–101].

При попытке уточнения предмета теории государственного управления возникает еще один не менее важный, но ключевой вопрос, которым задается Б.М. Лазарев: что есть само «государственное управление»? Ответ на этот вопрос вызывает наибольшее количество дискуссий, утверждает ученый. Так, по мнению одних ученых, государственное управление есть разнообразие видов деятельности всех органов государства, (законодательная, правосудие, прокурорский надзор и т.д.) [11, С. 59–69]. Что опосредует направленность теории государственного управления на изучение всех видов деятельности государства. Другая точка зрения направлена на связь теории государственного управления с анализом исполнительно-распорядительной деятельности аппарата государственного управления, включая сам этот аппарат [9, С. 105–108].

Б.М. Лазарев поддержал второе суждение, основываясь на двух обстоятельствах. 1) в действующей с 1977 года Конституции встречается термин «управление государственными делами», а не «государственное управление». Но суть вопроса не в терминах, а в том, что при таком подходе затушевывается специфика государственного управления как особого вида государственной деятельности. 2) проблемы и специфику управления государственными делами призваны изучать как общая теория государства и права, так и наука государственного права. Деятельность народных депутатов — предмет ведения науки государственного права и советского строительства. Специфика деятельности судебных органов и прокуратуры изучается дисциплинами судостроительство и прокурорский надзор [9, С. 104–107].

Является вполне допустимым, что теория государственного управления и наука административного права могут использовать знания, и результаты, накопленные другими науками, в том числе не юридическими науками, и в то же время должны избежать механического заимствования идей и терминов.

Сопоставление теории государственного управления и науки административного права побудило ученого провести сравнение их содержания и природы. Однако тут

возникло, то обстоятельство, что на момент проведения ученым данного сопоставления еще не получил должной разработки вопрос о природе управленческих отношений и их месте в общей системе общественных отношений. Б.М. Лазарев пишет о том, что имеются разные мнения по данному вопросу. Одни трактуют управленческие отношения как особый вид надстроечных отношений. Другие придерживаются мнения, что это есть разновидность отношений производственных от иных смежных. Сторонники концепции хозяйственного права утверждают, что управленческие отношения есть некая сторона единых «хозяйственных отношений». Имеются и иные, менее распространенные высказывания. Такое расхождение во мнениях по данной проблеме лишь свидетельствует о ее актуальности и насущности [9, С. 104–106].

Государственное управление в своей основе имеет объективно обусловленные политические и организационные принципы, такие как централизация, эффективность управления, адресность, достижение намеченных позитивных результатов при минимальных затратах ресурсов и прочие. Причем проблема эффективности в государственном управлении — одна из центральных в теории. Вместе с тем, методика определения эффективности еще не нашла должной разработки. Воздействие на волю, а через нее и на поведение управляемых объектов, осуществляется посредством применения различных методов. Б.М. Лазарев сожалел, что реальное воздействие на управляемые объекты изучено административистами слабо. Преимущественно анализу подвергаются экономические рычаги и стимулы, повышающие эффективность управления [9, С. 107–108].

Социальное управление осуществляют его субъекты. Во всякой системе социального управления люди управляют людьми. Теория государственного управления изучает аппарат государственного управления как единое целое, его звенья, а также проблемы кадров аппарата советского государственного управления и выносит предложения по совершенствованию структуры аппарата и эффективности работы аппарата управления. В период перестройки, теория государственного управления призвана дать ответ на вопросы как обеспечить перестройку сознания людей? Как отказаться от сло-

жившихся стереотипов мышления, уяснить суть и значение задач перестройки? Особенно высокие требования предъявляются к работникам руководящего состава.

Таким образом, теория государственного управления направлена на решение важнейших социальных задач. Весьма важно, чтобы в основу выносимых решений были положены нормативные правовые акты. И тут на определенном этапе работ в области теории государственного управления должен «подключиться» правовед. Б.М. Лазарев, без сомнения, верно утверждает: признание теории государственного управления влечет за собой пересмотр сложившейся структуры науки и учебного курса административного права. В учебниках по административному праву, выпущенных в 70–80-е годы освещается, например, вопрос о принципах советского государственного управления. Между тем изучение принципов управления — задача теории государственного управления, а не науки административного права. Вместо темы «Органы советского государственного управления» в науке и курсе административного права, видимо, должна рассматриваться проблематика административно-правового статуса органов государственного (публичного) управления. Исследование административно-правового статуса гражданина — предмет ведения административного права, чего административисты еще почти не делают. В теории государственного управления, продолжает Б.М. Лазарев, должна разрабатываться тема «Государственные управленческие решения», а в науке административного права изучает акты государственного управления, т.е. в учебниках по административному праву акцент нужно делать на правовых аспектах. Таким образом, введение во всех юридических вузах учебного курса «Теория государственного управления», была бы весьма полезным делом, особенно для подготовки кадров для аппарата управления. В этом случае программа дисциплины административное право в вузах должна претерпеть серьезные изменения [9, С. 110–113].

Окончательный вывод, который делает ученый по итогам проведенного сравнения: теория государственного управления является, составной частью науки государствоведения, а наука административного права — весомая часть правоведения [9, С. 97].

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Административное право: учебник для юрид. ин-тов и фак. / под ред. А. Е. Лулева; Ин-т государства и права АН СССР. — М.: Юрид. лит., 1970. — 596 с.;
2. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. — Пермь, 1978;
3. Бахрах Д.Н. Методы управления // Экономические науки. — 1970. — № 8;
4. Еропкин М.И., Козырева Т.И., Лазарев Б.М. и др. Административное право (Общая и Особенная части) / Под ред. А.Е. Лулева. М.: Юридическая литература, 1970. С. 202;
5. Кобзарь-Фролова М.Н. Академическая наука отечественного административного права: от истоков к новым свершениям/Саратов, ИГП РАН, Правовая политика и правовая жизнь, №3, 2021, С. 21–36;
6. Кобзарь-Фролова М.Н. От государственного права до административного права и административного процесса: путь длиною в 85 лет// М.: ИГП РАН, Государство и право № 10, С.77–85.

7. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. М.: Изд-во Московского ун-та, 1967. 160 с.
8. Козлов Ю.М. Административное право, учебник, 1999, 250 с.
9. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. — М.: Юрид. лит., 1988. — 320 с.
10. Лазарев Б.М., Козлов Ю.М., Попов Л.Л. и др. Советское административное право. Формы и методы государственного управления. Монография. под ред. Лазарев Б.М., М.: ИГП АН, 1977, 336 с.
11. Лунев А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М. Юрид. Литература, 1963, С. 59–69;
12. Петров Г.И. Административное право: Общая и Особенная части / Г.И. Петров, И.Б. Усиевич;/под редакцией Ю.М. Козлова. Москва: Юридическая литература, 1968. 575 с.
13. Пискотин М.И. Проблемы общей теории социалистического государственного управления. М., 1981, 250 с.
14. Советское административное право: методы и формы государственного управления/ [С.Г. Березовская, Р.Ф. Васильев, М.И. Еропкин и др.]; Ред.коллегия: д-р юрид. наук Ю.М. Козлов [и др.]; Ин-т государства и права АН СССР. — М.: Юрид. лит., 1977. — 334 с.
15. Туманов Г.А. Об основаниях, содержании и перспективах теории государственного управления. М.: Советское государство и право, 1984, № 1, С. 24–25.

---

© Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна (adminlaw@igpran.ru)  
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»