

Обеспечение законности в отдельных областях публичного управления



**Андрей Борисович
АГАПОВ,**

профессор кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова

Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА),

доктор юридических наук,

профессор

abagapov@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,

ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Атрибуты публичного управления в системе обеспечения законности по немецкому административному праву

Аннотация. Исследуются основополагающие категории немецкого публичного права, и прежде всего «публичное управление», «право-охрана».

В немецкой административно-правовой доктрине публичного управления подчеркивается прежде всего его властная основа — субъект публичной власти, *Öffentliche Gewalt* является и носителем государственно-властного полномочия — *Staatsgewalt*.

Значительное внимание уделено постулатам публичного управления, а именно непосредственному государственному управлению — *unmittelbare Staatsverwaltung*, в рамках которого всегда учитывается федеративная основа немецкой государственности, а именно различия правомочий федерации и земель с находящимися в их ведении региональными распорядительными органами.

В немецкой административно-правовой доктрине принимается во внимание статус ординарных субъектов публичного управления — *mittelbare Staatsverwaltung*, подведомственных муниципальным исполнительным органам.

Участники непосредственного государственного управления, как и ординарные субъекты, в равной мере наделены правомочиями субъектов административного права — *Verwaltungsträger*.

В немецком Общем административном праве *Allgemeines Verwaltungsrecht* в равной мере рассматриваются различные организационно-правовые формы субъектов административного права, совмещающих публичное и частноправовое регулирование, и прежде всего к таким субъектам относятся корпорации — *Körperschaften*, учреждения — *Anstalten* и фонды — *Stiftungen*.

Ключевые слова: публичное управление в Германии, Общее административное право Германии, субъекты административного права Германии, контроль, надзор, федеральные земли, округа, муниципальное право Германии, территориальные объединения публичного права, *Öffentliche Gewalt*, *Staatsgewalt*, *unmittelbare Staatsverwaltung*, *mittelbare Staatsverwaltung*, *Verwaltungsträger*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, *Körperschaften*, *Anstalten*, *Stiftungen*, *Bundesstaatsprinzip*, *Stiftung des öffentlichen Rechts*, *Landschaftsverbände*, *Kommunalverwaltung*

Andrey B. AGAPOV,

*Professor of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor*
abagapov@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Attributes of Public Administration in the System of Law Enforcement under German Administrative Law

Abstract. *The fundamental categories of German public law are examined, primarily “public administration” and “law enforcement.”*

The German administrative-legal doctrine of public administration emphasizes, first and foremost, its basis of authority — the subject of public authority — the Öffentliche Gewalt (public authority) is also the bearer of state authority (Staatsgewalt).

Considerable attention is paid to the tenets of public administration, namely, direct state administration (unmittelbare Staatsverwaltung), which always takes into account the federal basis of German statehood, namely, the differences in the powers of the federation and the states with the regional administrative bodies under their jurisdiction.

The German administrative-legal doctrine takes into account the status of ordinary subjects of public administration (mittelbare Staatsverwaltung), subordinate to municipal executive bodies. Participants in direct public administration and ordinary subjects are equally endowed with the powers of administrative law subjects (Verwaltungsträger).

German General Administrative Law (Allgemeines Verwaltungsrecht) equally considers various organizational and legal forms of administrative law subjects that combine public and private law regulation. These subjects primarily include corporations (associations) (Körperschaften), institutions (Anstalten), and foundations (Stiftungen).

The pluralism of administrative law subjects, namely corporations, institutions, and foundations, is determined not only by their public legal purpose and the socially significant goals of their activities, but also — especially in the case of institutions and foundations — by the specific target nature of corporate asset turnover.

The binarity of the German federation is considered a fundamental principle of the activities of all its public bodies (Bundesstaatsprinzip), including: and in relation to the delimitation of powers between federal and regional authorities. The three-tiered structure of regional governments is characteristic of most of Germany’s federal states, primarily due to the national and historical characteristics, ethnic, and religious traditions of each of the sixteen states. However, there are also specific differences in the structure of executive bodies in some federal states, particularly Brandenburg, Lower Saxony, Schleswig-Holstein, and Saarland.



Keywords: *public administration in Germany, General administrative law of Germany, subjects of administrative law in Germany, control, supervision, federal states, districts, municipal law of Germany, territorial associations of public law, Öffentliche Gewalt, Staatsgewalt, unmittelbare Staatsverwaltung, mittelbare Staatsverwaltung, Verwaltungsträger, Allgemeines Verwaltungsrecht, Körperschaften, Anstalten, Stiftungen, Bundesstaatsprinzip, Stiftung des öffentlichen Rechts, Landschaftsverbände, Kommunalverwaltung*

Основополагающие теоретические постулаты немецкого Общего административного права (Allgemeines Verwaltungsrecht) зиждутся на предшествующем опыте научной и преподавательской деятельности, при этом учитываются особенности национально-исторического развития на региональном и федеральном уровнях. Все это обуславливает доктрину Общего административного права, его архитектуру, наличие в научных и прикладных изданиях разделов, посвященных федеральному, региональному и муниципальному управлению (Aufbau des Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung). Именно в этих целях в обиход административно-правовых исследований вводится основополагающий теоретический институт публичного управления (öffentliche Verwaltung).

Доктринальное восприятие этой категории исходит из неоднозначности ее истолкования применительно к общетеоретическим и прагматическим исследованиям. Под публичным управлением в сущностном, непосредственном восприятии (im materiellen Sinne) понимается распорядительная деятельность, воплощенная в задачах, функциях и полномочиях субъектов публичного права (Verwaltungsträger). В данном случае под öffentliche Verwaltung понимаются методы юридической формализации, выраженные, в частности, в нормативно-правовом регулировании, формой их непосредственного выражения является компетенция публичного органа, т.е. совокупность его задач, функций и полномочий.

Что касается истолкования öffentliche Verwaltung в его догматическом восприятии (in formellen Sinne), то под этим термином обычно понимаются его общепринятые атрибуты, и прежде всего управление общественным порядком (Ordnungsverwaltung). Оба эти понятия введены также в обиход особого административного права (Besonderes Verwaltungsrecht), в особенности применительно к полицейскому праву и праву общественного порядка (Polizei- und Ordnungsrecht). В этих случаях усматриваются определенная общность и взаимообусловленность с базовым понятием «общественный порядок» (öffentliche Ordnung) и с соответствующей ему правовой подотраслью права общественного порядка (öffentliche Ordnungsrecht).

Категория öffentliche Verwaltung традиционно отождествляется с распорядительной деятельностью органов исполнительной власти, а также организаций и учреждений публичного права.

Öffentliche Verwaltung в догматическом восприятии опосредовано теоретическими постулатами не только общего, но и особого административного права. Категория «публичное управление» рассматривается в общем административном праве во взаимосвязи с постулатом правоохраны — Gefahrenabwehr, основополагающим теоретическим институтом полицейского права и права общественного

порядка, а в пространном истолковании — с неотъемлемыми задачами полицейской деятельности, воплощенными в обеспечении общественной безопасности (öffentliche Sicherheit), защите общественного порядка (öffentliche Ordnung). В этой связи в общем контексте с Gefahrenabwehr рассматриваются и меры полицейского внесудебного воздействия, применяемые к нарушителю общественного порядка, — Störer.

Понятие Gefahrenabwehr рассматривается в Allgemeines Verwaltungsrecht в его прикладном аналитическом обосновании как совокупность мер превентивной полицейской деятельности, а именно — обеспечительных мер (präventiven Verbote) и мер карательного воздействия (repressiven Verbote) с присущими им запретительными мерами, сопряженными с психологическим и физическим принуждением. Оба упомянутых понятия следует воспринимать в контексте мер административного (бессудного) принуждения (Eingriffsverwaltung). Дуализм Gefahrenabwehr в общем административном праве позволяет выявить очевидные взаимообусловленность и взаимосвязь категории «правопорядок» с основополагающими понятиями Polizei- und Ordnungsrecht, а именно «общественная безопасность» и «общественный порядок» (öffentliche Ordnung).

Немецкие административисты характеризуют Ordnungsverwaltung как традиционное восприятие управления в целом, воспринимая эту категорию также и в контексте упорядочивающего воздействия, опосредованного правоохранительной деятельностью полиции. Очевидно, что это понятие рассматривается лишь в качестве одного из основополагающих постулатов öffentliche Verwaltung. В рамках универсального управленческого контекста в обиход немецкого общего административного права введено абстрактное и во многом умозрительное понятие «администрирование достижений» (Leistungverwaltung), непосредственно увязывающее процесс распорядительной деятельности с его результатом, суть этого понятия заключается в обобщающем восприятии надлежащих административных и финансовых предпосылок действенности социального государства в целом, именно поэтому во взаимосвязи с ним рассматривается также и категория Fiskalverwaltung — фискальное управление. Основное предназначение всей системы öffentliche Verwaltung, включая и распорядительные муниципальные органы, заключено в повышении благосостояния населения, включая и предоставление надлежащих социальных услуг. В этих целях используются различные методы финансирования публичной социальной деятельности, включая выделение дотаций и субвенций.

Понятие Leistungverwaltung, как отмечают немецкие административисты, следует воспринимать как форму обеспечения социальной гармонии и материальных условий защиты прав граждан в различных сферах деловой и общественно-политической активности, в том числе и применительно к культуре и искусству.

Fiskalverwaltung следует также рассматривать как форму обеспечения фискальных потребностей публичного управления в целом. Деятельность всех субъектов публичного управления (Verwaltungsträger), по мнению немецких полицистов, отождествляется с фиском (der Verwaltungsträger wird als «Fiskus» bezeichnet), т.е. субъект управления должен не только исполнять свои личные фискальные обязанности, но и создавать надлежащие материально-технические предпосылки для их исполнения всеми гражданами, в том числе государственными и муниципальными должностными лицами.



Субъект управления в административно-правовых отношениях исходит из альтернативы выбора между публично-правовыми и частноправовыми методами, применительно к последним в немецкой административно-правовой доктрине подразумевается избирательное толкование гражданско-правовых атрибутов юридических лиц частного и публичного права с доминантой властной регламентации. В данном случае имеется в виду использование постулатов административно-частного права — *Verwaltungsprivatrecht*.

В избирательности действий *Verwaltungsträger* и заключена суть так называемой бинарной теории (*Zwei-Stufen-Theorie*): носитель административно-правовых прав и обязанностей должен самостоятельно, иногда с возможным участием органа исполнительной власти, избрать должную альтернативу частноправового или публичного управления. В условиях доминанты публичного управления субъект административного права для достижения максимальных результатов руководствуется также и частноправовым предписанием.

В немецкой административно-правовой теории и практике подчеркивается избирательная основа бинарной теории: возникновение публично-правовых отношений обычно предшествует исполнению частноправовых обязанностей и является неизбежным следствием реализации властного предписания, что подчеркивает его особую значимость и во многом определяет последующие цивилистические устремления *Verwaltungsträger*.

Субъект административно-правового отношения — получатель государственных субвенций, осуществляя выплаты из муниципальной сберегательной кассы и исполняя в этих случаях цивилистические обязанности, во взаимоотношениях с муниципальным распорядительным органом (*Bezirksregierung*) инициирует и последующие публично-правовые отношения.

Адресат публично-правового регулирования — *Adressat Öffentlicher Verwaltung* в *Allgemeines Verwaltungsrecht*, вступая в иерархически соподчиненные отношения с органом исполнительной власти или его должностным лицом (*Unterordnungsverhältnis*) наделяется правомочиями субъекта административного права (*Verwaltungsunterworfenen*), физического или юридического лица частного и публичного права. Фактор соподчиненности, обусловленный исполнением публично-правовых обязанностей — фискальных, правоохранительных и иных, рассматривается в этих случаях в качестве основополагающего атрибута субъекта административного права.

В немецкой административно-правовой доктрине (*Öffentliche Verwaltung*) подчеркивается прежде всего властная основа публичного управления; субъект публичной власти (*Öffentliche Gewalt*) является и носителем государственно-властного полномочия (*Staatsgewalt*).

Применительно к непосредственному государственному управлению (*unmittelbare Staatsverwaltung*) всегда учитывается федеральная основа немецкой государственности, а именно различия правомочий федерации и земель с находящимися в их ведении региональными распорядительными органами. В немецкой административно-правовой доктрине принимается во внимание статус ординарных субъектов публичного управления (*mittelbare Staatsverwaltung*), подведомственных муниципальным исполнительным органам.

Участники непосредственного государственного управления, как и ординарные субъекты, в равной мере наделены полномочиями субъектов административного права (*Verwaltungsträger*). Система регионального управления включает исполнительно-распорядительные органы трех уровней, различаемых в зависимости от вверенных им территориальных сфер деятельности и компетенции. Распорядительные полномочия высших органов регионального управления (*Oberste Landesbehörden*) действительны на всей территории федеральной земли. К таким органам относятся правительство федеральной земли, администрация премьер-министра и региональные министерства, полномочиями коллегиального органа наделено только правительство федеральной земли.

Решения министерств федеральной земли распространяются на всю ее территорию только в пределах полномочий, отнесенных к непосредственному ведению федеральной земли (*Fachverwaltungsbericht*), при этом сохраняется и административная соподчиненность вышестоящим региональным или федеральным органам в тех случаях, когда она предусмотрена федеральным законодательством.

Наряду с указанными видами субъектов распорядительной деятельности в *Allgemeines Verwaltungsrecht* в равной мере рассматриваются иные организационно-правовые формы субъектов административного права, совмещающих публичное и частноправовое регулирование. Прежде всего к таким субъектам относятся корпорации (*Körperschaften*), учреждения (*Anstalten*) и фонды (*Stiftungen*). Тем самым очевидна соподчиненность и сопричастность таких институтов *Allgemeines Verwaltungsrecht* как субъектов публичного права (*Rechtsträgern des öffentlichen Rechts*), но в то же время и как субъектов административного права (*Verwaltungsträger*). Общность этих понятий очевидна во взаимоотношениях корпораций, учреждений и фондов с органами исполнительной власти регионального и федерального подчинения применительно к их правомерной деятельности либо с правоохранительными органами при выявлении факта корпоративного правонарушения.

Значимость корпораций публичного права усматривается прежде всего в их компетенции и особенностях структурного управления. Все это позволяет рассматривать корпорации публичного права в качестве самостоятельных субъектов административного права (*Selbstverwaltungsträger*). Немецкая административно-правовая доктрина наделяет полномочиями объединений публичного права наряду с государственно-правовыми, такими как ФРГ и федеральные земли, также и муниципальные образования. Полномочия всех вышеупомянутых субъектов ограничены прежде всего установленными территориальными пределами, что позволяет отнести их к особой организационно-правовой форме (*Selbstverwaltungsträger*), а именно к особому виду территориальных объединений публичного права (*Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts*).

Учреждения (*Anstalten*) как особая разновидность субъектов административного права, совмещающих цивилистическое и публичное предназначение, аккумулируют свой кадровый и материальный потенциал (*personellen und sächlichen Mittel*) в целях, определяемых владельцем учреждения — субъектом его финансирования (*Anstaltsträger*).

Применительно к атрибутам административно-правового статуса учреждения особую значимость имеет его правосубъектность, т.е. способность быть



носителем публичных прав и обязанностей (*rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts*).

Учреждения как субъекты немецкого публичного права имеют статус федерального или земельного юридического лица, в некоторых случаях учреждения действуют на основе договора между федерацией и соответствующей федеральной землей и в этом случае совмещают общегосударственные и региональные полномочия. Подобный универсальный статус распространяется на некоторые образовательные учреждения, созданные на основе публичного договора между Федерацией и федеральной землей Северный Рейн — Вестфалия и оказывающие услуги повышения квалификации (*Fortbildung*) федеральным и региональным госслужащим.

Региональное учреждение действует на территории соответствующей федеральной земли и оказывает на основе регионального законодательства публичные услуги прежде всего пользователям федеральной земли.

Фонды публичного права (*Stiftung des öffentlichen Rechts*) учреждаются на федеральном и региональном уровнях для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей и представляют собой организационно-правовую форму, объединяющую юридические лица в сферах культуры и искусства, организации, преследующие правозащитные цели либо действующие в мемориальных целях — увековечения памяти лиц, отстаивающих общественно-политические права. В качестве подобных фондов, учрежденных в Германии на федеральном уровне, следует отметить Фонд прусского культурного наследия (*Stiftung Preußischer Kulturbesitz*), Фонд памяти, ответственности и будущего (*Stiftung Erinnerung, Verantwortung und Zukunft*), объединяющий бывших политкаторжан, в том числе лиц принудительного труда, Фонд бывших политических беженцев (*Stiftung für ehemalige politische Häftlinge*). Организационно-правовая форма публичного фонда допускает в этих случаях целевую аккумуляцию и расходование денежных средств и иных материальных ресурсов в уставных целях.

Немецкая административно-правовая доктрина исходит из особого предназначения фонда (*Sondervermögen*), обусловленного целевым предназначением его деятельности в сферах социального строительства, культуры, науки, искусства. Вместе с тем неординарный статус фонда публичного права отражает и целевое предназначение его имущества, созданного исключительно для удовлетворения уставных нужд и потребностей.

Плюрализм субъектов административного права (*Verwaltungsträgern*), а именно корпораций, учреждений и фондов, обусловлен не только публично-правовым предназначением, социально-значимыми целями их деятельности, но и — особенно применительно к учреждениям и фондам — целевой спецификой оборота корпоративного имущества.

Организационно-правовые формы субъектов административного права в Германии соответствуют цивилистическому восприятию, это физические лица и юридические лица (*natürliche und juristische Personen*), наделенные различным объемом правомочий в сферах публичного и частноправового регулирования.

По мнению большинства немецких административистов, правомочиями юридического лица публичного права наделены государственно-правовые субъекты, и прежде всего федеральные земли, округа — *Kreise* или *Gemeinde* — общины,

муниципальные образования. Немецкое особое административное право рассматривает указанные виды государственно-правовых образований прежде всего с позиций их распорядительных прав и обязанностей, т.е. применительно к их взаимоотношениям с иными субъектами административного права, распорядительная деятельность которых уступает в своей значимости государственно-властным полномочиям федеральных земель, округов и муниципий.

В основе *Allgemeines Verwaltungsrecht* — разграничение управленческих полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях, и муниципальных полномочий, отнесенных к ведению распорядительных органов местного самоуправления.

Публично-правовой статус муниципальных образований во многом определяется организационно-правовой формой, их различия обусловлены национально-историческими традициями, этническими и языковыми особенностями, конфессиональными предпочтениями, спецификой регионального обустройства, экономико-правовым положением муниципии в рамках федеральной земли. В Северном Рейне — Вестфалии, помимо наиболее распространенной в Германии муниципальной формы округа — *Kreis*, муниципии представлены также единственным в этой федеральной земле городским регионом (*Städregion Aachen*), двумя территориальными образованиями (*Landschaftsverbände* — *LWL*), учрежденными в городах Мюнстере и Кельне, региональным объединением (*Regionalverband Ruhr* — *RVR*) и так называемыми целевыми объединениями (*Zweckverbände*) — транспортным объединением городского региона Аахен, округа Дюрен и округа Хайнсберг.

Традиционалистские устои и особенности национального уклада, как это явствует из вышеприведенных данных, определяют наличие учрежденной организационно-правовой формы муниципии либо, применительно к *Zweckverbände*, сочетание различных муниципальных форм.

Понятие «муниципальное управление» (*Kommunalverwaltung*) исходит из наделения органов местного самоуправления опосредованными государственными полномочиями (*mittelbare Staatsverwaltung*), наличие которых во многом обусловлено их взаимоотношениями с федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Административно-правовой статус муниципальных образований определяет наличие публичных задач, а именно общеобязательных задач муниципального управления (*freiwillige und pflichtliche Selbstverwaltungsaufgaben*); выполнение поручения, предусмотренного федеральным правом (*Auftragsangelegenheiten kraft Bundesrecht*).

Доктрина *Allgemeines Verwaltungsrecht* исходит из предоставления муниципальным образованиям (*Gemeinde*) или их объединениям (*Gemeindeverbände*) полномочий самостоятельного субъекта административного права (*Selbstverwaltungsträger*) они наделяются правами и обязанностями во взаимоотношениях с региональными и федеральными публичными органами. Муниципальная компетенция реализуется распорядительными органами только в пределах введенных им полномочий местного ведения, что лишь подчеркивает самобытность муниципий и их функциональное предназначение в публичном управлении.



По мнению известного немецкого полицейиста, профессора Сюзанны Гуниа, публичное управление отождествляется прежде всего с исполнительно-распорядительной деятельностью госорганов, возможной лишь при наличии соответствующей организационно-правовой структуры. При этом Гуниа обращается к известной бинарной структуре, включающей в себя непосредственное (*unmittelbare*) и косвенное (*mittelbare*) государственное управление.

В основе ее концепции *unmittelbare Staatsverwaltung* — своеобразие структур публичного управления, их административно-территориального построения на федеральном и региональном уровнях. Задачи непосредственного госуправления обеспечиваются посредством федеральных публичных органов и органов исполнительной власти соответствующей земли. Региональные публичные органы учреждаются с учетом национально-исторических традиций, этнических и конфессиональных особенностей административно-территориального деления федеральных земель и включают в себя правительство соответствующего округа (*Bezirksregierung*), а также региональные публичные органы, отражающие специфику федеральной земли, например, в земле Северный Рейн — Вестфалия учреждены региональные ведомства защиты конституционного строя (*Landesbeämter für Verfassungsschutz*). Региональные органы криминальной полиции (*Landeskriminalämter*) учреждаются лишь в случаях, специально предусмотренных конституцией соответствующей федеральной земли и региональным законодательством, и прежде всего законом об основах управления федеральной землей — *Landesorganisationgesetz* (LOG).

В целом наличие базового закона, регламентирующего ту или иную отрасль регионального управления, характерно для германской федерации. В этой связи следует отметить наличие в федеральных землях собственного полицейского законодательства, определяющего не только организационно-правовые формы полицейской деятельности, но и полномочия подразделений полиции общественной безопасности соответствующей федеральной земли — *Polizeiorganisationsgesetz* (POG), *Polizei- und Ordnungsbehördengesetz*.

Немецкие административисты рассматривают бинарность германской федерации в качестве основополагающего принципа деятельности всех ее публичных органов (*Bundesstaatsprinzip*), в том числе и применительно к разграничению компетенции федеральных и региональных органов. Этим же позиций придерживается и профессор Сюзанна Гуниа. Руководствуясь той же доктриной бинарности, она обосновывает недвусмысленный вывод о том, что все основные полномочия публичного управления в германской федерации отнесены к ведению земель.

Однако большинство немецких административистов придерживаются позиции о ведущей роли именно федерации (*Bundesverwaltung*) в осуществлении непосредственного государственного управления. Именно в этой связи в обиход немецкой административистики вводится понятие «высшее федеральное ведомство» (*oberste Bundesbehörden*) и, по существу, тождественное ему понятие «главный государственный орган» (*Bundesoberbehörden*). Различия в статусе обусловлены главным образом отнесенными к их ведению государственно-властными полномочиями, при этом к *Bundesoberbehörden* преимущественно относятся отраслевые федеральные органы исполнительной власти — Федеральное ведомство государственной статистики (*Statistische Bundesamt*), Федеральная

антимонопольная служба (Bundeskartellamt) и иные органы с подобной компетенцией, тогда как к oberste Bundesoberbehörden причисляются публичные органы, обеспечивающие полномочия высших должностных лиц, — Ведомство федерального президента (Bundespräsidialamt), Ведомство федерального канцлера (Bundeskanzleramt), а также все федеральные министерства.

К ведению федеральных органов управления среднего звена (Bundesmittelbehörden) отнесены преимущественно обеспечительные функции управления. К таким органам относятся территориальные подразделения федерального Министерства финансов (Bundesfinanzdirektionen), федеральных органов исполнительной власти в области морского транспорта (Schiffahrtsdirektionen).

В систему unmittelbare Staatsverwaltung наряду с вышеуказанными публичными органами входят также федеральные органы управления низшего звена (Bundesunterbehörden), обеспечивающие реализацию полномочий федерального ведомства в федеральных землях, например территориальные подразделения Федеральной таможенной службы, к ведению которых отнесена борьба с контрабандой (Zollfahndungsämter).

Построение органов публичного управления на региональном уровне во многом соответствует системе управления на федеральном уровне и в целом базируется на предписаниях регионального закона об основах управления федеральной землей — LOG. Применительно к федеральной земле Северный Рейн — Вестфалия (LOG NRW) в систему высших публичных органов управления (oberste Landesbehörden), как и на общегосударственном уровне, входят правительство, администрация премьер-министра и отраслевые региональные министерства — внутренних дел, финансов и юстиции.

Главные органы управления федеральной земли (Landesbehörden) находятся в непосредственном иерархическом подчинении высших публичных органов управления соответствующей федеральной земли.

Принадлежность земельных органов управления среднего звена (Landesmittelbehörden) различна и определяется исключительно законодательством федеральной земли, во всяком случае к Landesmittelbehörden причисляются правительства округов — основных единиц административно-территориального деления федеральной земли (Bezirksregierungen). Свои особенности присущи среднему управленческому звену федеральных земель Северный Рейн — Вестфалия, Тюрингия и в особенности Рейнланд-Пфальц, где полномочия правительств округов отнесены к ведению специально учрежденных публичных органов — дирекций (Direktionen).

Основной объем управленческой деятельности в федеральных землях входит в компетенцию региональных органов управления низшего звена (unteren Landesbehörden). В основном такие органы управления федеральных земель представлены ландратом (Landrat) — единоличным распорядительным органом соответствующего округа, наделенным государственно-властными полномочиями федеральной земли, но прежде всего — публичными полномочиями коммунального органа.

Распорядительная деятельность ландрата обусловлена решениями парламента федеральной земли (Landtag). Немецкие административисты особенно подчеркивают приверженность ландрата местному самоуправлению, интересы которого он прежде всего и представляет (bürgernah).



В целом рассмотренная выше трехуровневая система построения региональных органов присуща большей части федеральных земель Германии, что обусловлено прежде всего национально-историческими особенностями, этническими и конфессиональными традициями каждой из шестнадцати земель. Вместе с тем имеются и отдельные особенности построения органов исполнительной власти в некоторых федеральных землях. Это касается прежде всего Бранденбурга, Нижней Саксонии, Шлезвиг-Гольштейна и Саара. В соответствии с региональным законодательством система *unmittelbare Staatsverwaltung* в этих федеральных землях построена на бинарной основе и включает высшие органы регионального управления и подведомственные им органы; среднее управленческое звено системы публичной власти (*Landesmittelbehörden*) исключено в этих федеральных землях из общей структуры органов регионального управления.

Опосредованные функции государственного управления (*mittelbare Staatsverwaltung*) в немецкой административно-правовой доктрине построены на коллегиальной основе и представлены корпорациями публичного права (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*).

Любые публичные правомочия *unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung* опосредованы соответствующими функциями. Применительно к надзору (*Aufsicht*) немецкая административно-правовая доктрина исходит из его неоднородности, обусловленной прежде всего целеполаганием надзорной деятельности.

Так называемый правовой надзор за деятельностью органов публичной власти (*Rechtsaufsicht*) проводится на уровне федеральных земель в отношении субъектов местного самоуправления, и прежде всего общин. Именно община (*Gemeinde*) является основной административно-территориальной единицей на муниципальном уровне и представлена городами и сельскими поселениями, соответствующие надзорные правомочия на этом первичном уровне отнесены к ведению правительств округов или ландратов. Примечательно, что немецкие административисты отождествляют понятия *Rechtsaufsicht* и общий надзор — *Allgemeine Aufsicht*, основная задача которого заключена в обеспечении контроля за правомерностью действий публичного органа — *Rechtmäßigkeitskontrolle*.

Как всеобъемлющий (*weitergehende staatliche Aufsicht*) государственный контроль рассматривается обычно в связи с его целеполаганием в качестве предметного (отраслевого) контроля (*Fachaufsicht*), объектом контроля в этом случае является целесообразность управленческих действий (*Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandels*).

Обычно во взаимосвязи с контролем *Fachaufsicht* либо наряду с ним проводится и служебный контроль (*Dienstaufsicht*), в ходе которого проверяется соблюдение субъектом частного или публичного права установленных процедур корпоративной деятельности.

Характерно, что в немецкой публично-правовой догматике понятия надзора — *Aufsicht* и *Kontrolle* — парадоксальным образом рассматриваются не только в качестве сопряженных или взаимообусловленных, но и как синонимичные административно-правовые категории, при этом применительно к научным изысканиям одно понятие подменяется другим с сохранением единства и общей направленности аналитического исследования.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Bescheidtechnik, Verwaltungsvollstreckung und Rechtsschutz / von Prof. Harald Hofmann, Prof. Dr. Uta Hildebrandt, Prof. Dr. Susanna Gunia, Prof. Dr. Christifa Zeissler. — 12. überarbeitete Aufl. — 2022.
2. Allgemeines Verwaltungsrecht / von Dr. Arno Kahl und Dr. Sebastian Schmid. — 8, umfassend überarbeitete Aufl. — Wien, 2023.
3. *S. Bachman, G. Baumgartner, R. Feik, C. Fuchs, K. Giese, D. Jahnel, G. Lienbacher* (Hrsg.). Besonderes Verwaltungsrecht. — 12. Aufl. — Verlag Österreich.
4. *Bull/Mehde*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre. — 10. Aufl. — 2022.
5. *Detterbeck*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 20. Auflage. — 2022.
6. *Ehlers/Pünder* (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht. — 16. Aufl. — 2022.
7. *Fehling/Kastner/Störmer* (Hrsg.). Verwaltungsrecht, Kommentar. — 5. Aufl. — 2021.
8. *Hofmann/Hildebrandt/Gunia/Zeissler*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 12. Aufl. — 2022.
9. *Kahl/Schmid*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 8. Aufl. — Wien, 2023.
10. *Rohde/Lustig/Wöhler*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 18. Aufl. — 2024.
11. *Schweickhardt/Vondung/Zimmermann-Kreher*. Allgemeines Verwaltungsrecht. — 11. Aufl. — 2021.

