

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

С. Ф. Мазурин

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Том I



РОССИЯ

ИЗДАТЕЛЬСТВО
ПРОМЕТЕЙ

Станислав Федорович Мазурин

Административное право. Том I

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=24262584

С. Ф. Мазурин. Административное право. Том I: Прометей; Москва;

2017

ISBN 978-5-906879-45-5

Аннотация

Учебник «Административное право» подготовлен в соответствии с государственным образовательным стандартом и рабочей программой учебной дисциплины «Административное право» для высших учебных заведений России. При подготовке учебника были использованы правовые источники по состоянию на 25 января 2017 года, актуальные труды и публикации специалистов по административному праву, а также труды известных специалистов иных правовых отраслей. В предлагаемом учебнике в доступной форме, логически последовательно изложены важнейшие вопросы по темам общей, особенной и специальной частей курса «Административное право». Учебник предназначен для студентов юридических и иных гуманитарных вузов, средних специальных учебных заведений гуманитарного образования и практикующих юристов.

Содержание

Раздел 1. Общая часть. Основные правовые институты административного права и государственного управления	6
Введение	6
Глава 1. Предмет, задачи и система административного права	11
1.1. Исторические предпосылки становления административного права в России	11
1.2. Цель и задачи административного права	16
1.3. Источники административного права	22
1.4. Принципы административного права	32
Классификация общеправовых принципов, установленных Конституцией РФ	34
Принцип единства системы исполнительной власти в российской Федерации	42
1.5. Административно-правовые нормы: понятие, структура, виды	50
1.6. Реализация административно-правовых норм	66

Глава 2. Государственное управление: понятие, сущность и место в социальной системе общества	72
2.1. Понятие, сущность и признаки государственного управления	72
2.2. Функции государственного управления	79
Конец ознакомительного фрагмента.	89

С. Ф. Мазурин

Административное

право. Том I

© С. Ф. Мазурин, 2017.

© Издательство «Прометей», 2017

Раздел 1. Общая часть.

Основные правовые институты административного права и государственного управления

Введение

Одной из важнейших и многочисленных функций (деятельного проявления) любого государства, является функция управления общественными отношениями и процессами, складывающимися на протяжении длительного исторического периода развития государственности. Современные условия способствуют обусловленности государственно-го управления с постановкой основной задачи – обеспечение согласованной, упорядоченной деятельности всех составляющих частей механизма исполнительной власти реализующих большую часть государственных функций.

Повседневная жизнь людей, государства и общества немыслима без правовой административной системы, составляющей огромный массив правовых норм управления и административный аппарат, наделенный государственно-властными полномочиями, позволяющими урегулиро-

вать государственные управленческие отношения. В широком смысле управление, или административная деятельность, означает целенаправленное организационное воздействие управляющих субъектов (полномочных юрисдикционных органов государства и должностных лиц) на управляемые объекты – различные группы общественных отношений, на перевод этих отношений в полезное для государства, общества или отдельного человека состояние.

Основной целью любого цивилизованного государства и аппарата его управления, должна являться забота об удовлетворении жизненно необходимых потребностей народонаселения и обеспечение его национальной безопасности. Ст. 1 Конституции РФ, провозглашая Россию как правовое государство, предъявляет ко всем ветвям государственной власти, всем правовым, административным и экономическим институтам государства требования соответствовать заявляемой форме государственного устройства – правовому государству. При этом, как предполагалось в начале перехода от административно-командной формы государственного управления к свободному рыночному хозяйствованию, основной целью проведения в России административно-правовой реформы, было повышение качества жизни населения, улучшение экономического благосостояния всего российского народа, обеспечение внутренней и внешней безопасности государства.

К числу основных потребностей общества следует от-

нести следующие материальные приоритеты: обеспечение внешней и внутренней безопасности государства, обеспечение населения качественными продуктами питания, на основе развития отечественного агропромышленного комплекса, жилищное обеспечение российских граждан доступным жильем, развитие здравоохранения и забота о внешней среде обитания людей (экологическая безопасность), развитие фундаментальной науки и образования населения, обеспечение занятости трудоспособного населения, оптимизация налоговой политики, направленной на устранение резкого дисбаланса между трудовой и капитализировавшейся частями населения. Все названные компоненты, в своей совокупности, являются неразрывными элементами системы национальной безопасности государства.

Реформаторские преобразования в России, осуществляемые в условиях перехода от плановой административно-командной системы управления экономикой к рыночному хозяйству, сопровождались абстрактными представлениями Высших органов государственной власти об эффективности новой экономической системы и составляющих ее компонентах. Существенную роль в обеспечении национальной безопасности государства, без сомнения, играет финансовая и налоговая политика, осуществляемая руководством государства, без которой решить проблемы создания эффективной экономики невозможно. Вместе с тем, волюнтаристская политика новой демократизировавшейся государствен-

ной власти, создающей условия для массового оттока капиталов из России, получаемых в результате вывоза стратегических сырьевых ресурсов государства за рубеж олигархической прослойкой общества, наносит колоссальный ущерб национальной безопасности государства.

Вместе с тем, в процессе административной реформы в России продолжался рост олигархической прослойки, владеющей более 80 % всего национального дохода государства. Парадоксальным является и тот факт, что в процессе административной реформы, указанным вопросам, связанным со строительством государственных предприятий, развитием сельского хозяйства и совершенствованием правовой системы в области государственного управления данными направлениями государственной деятельности, практически не уделяется внимания.

Полное отсутствие внимания со стороны высших должностных лиц государства к механизму государственного управления промышленностью, денационализация промышленного хозяйства страны и последовавший за этим спад промышленного производства в России, явились главными факторами, негативного развития общественных отношений в России. Отторжение промышленных предприятий, находящихся в государственном управлении и собственности народа и передача их в собственность частным лицам, способствовало возникновению социально-экономического дисбаланса между новыми собственниками

промышленных предприятий и трудовой частью населения страны. Разница в доходах, между самой богатой частью населения – олигархами и самой бедной частью трудящихся, составила более 1000 %.

Сращивание верховной власти государства с узаконенным преступным бизнесом олигархов, явилось прочным фундаментом возникновения системно-функциональной коррупции, деятельность которой сводилась к дальнейшему отторжению у своего народа его национальных богатств, несправедливое распределение внутри валового национального дохода государства и бессовестную эксплуатацию трудовой части населения. В процессе проводимых государственных административных реформ, не было принято ни каких мер, для ликвидации вопиющей социально-экономической несправедливости. Самоустранение высших должностных лиц государства от решения важных социальных проблем, сложение ими с себя бремени управления промышленным хозяйством и передача его на произвол частных собственников, заботящихся только о своем быстром обогащении, а не о общегосударственных интересах, привело к таким негативным социальным последствиям как: рост безработицы; бытовая неустроенность значительной части населения; нарушения экологической среды; снижение внешней и внутренней безопасности России; кризисные потрясения российской экономики.

Глава 1. Предмет, задачи и система административного права

1.1. Исторические предпосылки становления административного права в России

Административное право, как право государственного управления и как самостоятельная отрасль правовой системы государства опирается на основы полицейского права.

Как правовая учебная дисциплина и как научное знание, административное право формировалось в процессе пяти-сотлетнего исторического периода, первоначально возникнув в Западной Европе как полицейское право. В конце XIX, в начале XX столетия, полицейское право так же называют «Правом внутреннего управления». Под «Внутренним управлением» в конце XIX, в начале XX в.в. понималась деятельность административных органов государственной власти, осуществляющих свою деятельность по управлению делами государства в соответствии с действующим законодательством, а также организация административных учреждений, формы и методы их деятельности.¹ В узком смысле,

¹ См.: Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право): Кон-

полицейское право (право внутреннего управления) представляет собою первоначальную модель административного права. В широком смысле под административным правом понималась совокупность правовых актов, регулирующих государственную управленческую деятельность, административных органов власти в целом, включающую в себя: финансовое, военное, церковное и международное право.

По мнению видных зарубежных ученых конца XIX века: Л. Штейна, Г. Мейера, Э. Лёнинга, система права внутреннего управления включала в себя такие элементы как: 1) регулирование межличных отношений (учет населения, право поселения и подданства, политика населения, брачное право, иммиграция и эмиграция); 2) «меры относительно общественного здоровья» (санитария, медицинская полиция); 3) полиция безопасности (общие меры предупреждения преступлений, «меры относительно обществ, собраний и печати»); 4) образование; 5) полиция нравов; 6) законодательство о бедных и благотворительность; 7) управление хозяйственной жизнью (борьба со стихийными бедствиями, пожарами, водное право, страхование, пути сообщения, деньги, весы, меры, кредит, горное дело, лесоводство, охота и рыболовство, сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, торговля).²

спект лекций, 3- изд. Пг., 1915. С.8–15.

² См.: Шеймин Н. Учебник права внутреннего управления (полицейского права): Общая часть СПб., 1891. С.13–14.

Главными предпосылками возникновения административного права, как самостоятельной правовой отрасли, явились: необходимость обеспечения общественного благополучия (развитие экономики, финансового хозяйства, правопорядка и др.), а так же защита гражданского общества от возможного возникновения различных опасностей; создание государственного аппарата управления и определенного порядка его деятельности; законодательное закрепление правового статуса граждан и организаций, и порядок их взаимоотношений с властвующими субъектами государства, порядок рассмотрения различных споров, которые могут возникать в процессе управления делами государства между гражданами, организациями и властными субъектами; установление порядка обеспечения законности при осуществлении управленческой деятельности властвующих субъектов.

К. С. Вельский указывает на следующие предпосылки обуславливающие возникновение административного права: 1) необходимость установления регламента охраны общественного порядка; 2) необходимость установления регламента государственного управления; 3) необходимость обеспечения реализации субъективных прав граждан.³

Существование административного права устанавливает наличие общеобязательных принципов управленческой де-

³ См.: Шейнин Н. Учебник права внутреннего управления. (Полицейского права): Общая часть СПб – С.5., 1891. С.5; Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право): Конспект лекций, 3- изд. Пг., 1915. – С. 8; Вельский К. С. Феноменология административного права. – С. 10.

тельность – строгое соответствие нормам права и разграничение полномочий между различными органами управления. Таким образом, в период с девятнадцатого по двадцатый век в России полицейское право было закреплено законодательно в виде самостоятельной правовой отрасли.

Дальнейшее развитие административное право получило после революции 1917 года, как Советское административное право.

Главная особенность развития административного права в период существования РСФСР и СССР, связана с административно-командной системой управления, которая постоянно менялась в зависимости от далеко не благополучной ситуации в системе общественных отношений и воли И. В. Сталина, стремящегося к абсолютизации своей власти. В период сталинского правления, стройной и устойчивой правовой системы у государства не было. Впервые такая система возникает в 1980 году с принятием Основ законодательства СССР, а в 1984 году был принят первый Кодекс РСФСР об административных правонарушениях.

Смена государственного управления в России положила начало становлению принципа разделения властей, который позволил выделить административное право в самостоятельную правовую отрасль.

Таким образом, вся история административного права российского государства, обусловлена многогранным процессом различных исторических событий, кардинальным из-

менением системы государственного устройства и политикой, осуществляемой верховной властью государства.

В отличие от других правовых отраслей, административное право и его правовые нормы подвержены постоянным изменениям и не обладают совершенством, а количество правовых актов, действующих в административной правовой системе, выходит за рамки цивилизованной разумности. Административное право регулирует абсолютное большинство реализуемых государством, в лице органов исполнительной власти функций и потому тесно взаимосвязано со всеми другими правовыми отраслями. К началу XXI века административное право в России сложилось как одна из наиболее объемных правовых отраслей, включающих в себя огромный массив действующих материальных и процессуальных правовых норм, определяющих правовой статус человека, юридических лиц и общественных организаций в системе государственного управления, регулирующих большинство общественных отношений. Фактически, административное право, независимо от воли человека, сопутствует ему от рождения до конца его жизни, представляя, таким образом, важнейшую часть всей правовой системы государства.

1.2. Цель и задачи административного права

Административное право, как самостоятельная правовая отрасль представляет собою совокупность законов, подзаконных актов и содержащихся в них правовых норм, направленных на установление правового статуса физических лиц, юридических лиц и общественных организаций в сфере государственного управления, а так же обеспечения организации деятельности аппарата государственного управления (органов исполнительной власти). Основной целью деятельности органов исполнительной власти, являющихся обязательным субъектом государственного управления, является регулирование общественных отношений – приведение их в соответствие с требованиями законов, определяющих внутренние и внешние интересы государства. Указанная цель административного права обусловлена стоящими перед государством задачами. Специфика этих задач обусловлена стоящими перед государством проблемами, связанными с реализацией его функций и проявляется в различных правовых источниках административного права. К таким задачам следует отнести:

- создание надежного и эффективного аппарата государственного управления – системы и структур органов исполнительной власти с целью реализации большинства государ-

ственных функций, установленных в нормативных правовых актах;

- создание необходимых правовых и организационных условий для эффективной деятельности органов исполнительной власти;
- создание необходимых условий (установление правовых гарантий) реализации прав, свобод и законных интересов гражданами, юридическими лицами и общественными организациями в сфере государственного управления;
- правовое обеспечение защиты населения от возможных угроз, возникающих в результате человеческой деятельности, техногенных факторов и природных явлений, а так же от административного произвола представителей исполнительной власти государства.

Указанные задачи вытекают из различных источников административного права: Федеральных законов, кодексов, указов Главы государства, постановлений Правительства РФ и правительств субъектов РФ. В частности, в статье 1.2 КоАП говорится, что: «...Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита за-

конных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений»⁴.

К 1993 году, в связи с переходом к рыночным отношениям и принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 года, появилась необходимость введения новых правовых институтов, регулирующих изменения в ранее существующих общественных отношениях, в том числе, возникающих в сфере государственного управления, в связи с чем, изменились и задачи многих отраслей права, включая и административное право.

Следует отметить, что дальнейшее развитие государственности в России не возможно без совершенствования административно-правовой системы, которая находится в постоянном движении.

Среди всех отраслей государственной правовой системы административному праву отведено особое положение, т. к. без него не может обходиться не одна сфера государственной деятельности и не одна другая правовая отрасль.

Современные условия развития демократических отношений в России, требуют от государства значительного внимания к совершенствованию административно-правовой системы, в этой связи нормотворческая деятельность органов

⁴ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – Москва: Проспект, КноРус, 2014. ст. 1.2.

законодательной и исполнительной власти направлена на поиски наиболее эффективных направлений развития административного законодательства. В процессе нормотворческой деятельности, система административного права, более чем иные правовые отрасли, подвержена правовым реформам, в ней постоянно принимаются новые, упраздняются, изменяются, или дополняются старые нормативные правовые акты.

В период перехода России к новой политической системе, связанной с развитием предпринимательства и совершенствованием рыночных отношений, появилось множество новых, ранее не известных административно-командной системе управления и субъектов, являющихся участниками административно-правовых отношений:

- юридические организации различных форм собственности;
- новые общественные организации;
- многообразные политические партии;
- банки и небанковские финансовые кредитные организации;
- индивидуальные предприниматели;
- предприятия-банкроты;
- казенные предприятия;
- таможенный союз;
- различные координационные и межотраслевые органы управления.

Появление новых субъектов административного права

требовало от государства определения их административно-правового статуса, а так же правового урегулирования их взаимоотношений с государством, в результате чего объем административно-правовых норм в условиях рыночной экономики значительно вырос, соответственно, увеличилось и количество административных учреждений в России.

До настоящего времени, одной из ключевых проблем в условиях развития рыночных отношений и предпринимательства в России остается – правильное определение места, роли и компетенции министерств и государственных служб в системе государственного управления. Одной из проблем выступает тот факт, что в процессе обеспечения хозяйственной деятельности государства многие министерства и государственные службы с ущербом для государственной экономики продолжают дублировать одни и те же функции, и не могут освободиться от функций директивного управления в отношении частных хозяйствующих субъектов, являясь тормозом на пути их самостоятельного развития. К таким министерствам следует отнести: Министерство образования и науки РФ; Министерство сельского хозяйства РФ; Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа; Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Директивная система управления, а часто и дублирование государственных функций различными органами исполнительной власти, делает систему государственного управления крайне неэффектив-

ной и не рациональной. В этой связи, необходимо проведение административно-правовой реформы, направленной на определение наиболее эффективных направлений и методов работы федеральных министерств и служб со значительным сокращением аппарата государственного управления.

В современный период, административное право представляет существенное значение и для деятельности арбитражных судов, рассматривающих как экономические споры с участием субъектов государственного управления, так и иные дела, вытекающие из административно-правовых отношений. Рост конфликтов в сфере государственного управления, вынуждает предпринимателей обращаться в арбитражные суды в поисках защиты от произвола управляющих субъектов.

Наряду с юридическими лицами к судебной защите прибегают и индивидуальные предприниматели, ущемляемые в своих правах бюрократическими проявлениями должностных лиц административных органов государства.

Немало новых и важных задач стоит перед государством в совершенствовании административно-правового регулирования в сфере миграционной, демографической, жилищной, жилищно-коммунальной политики и иных сферах государственной деятельности. Все сказанное указывает на важность административного права в общей правовой системе государства и в системе общественных отношений.

1.3. Источники административного права

Одной из особенностей административного права является наличие многообразных правовых актов – источников, в которых содержатся различные правовые понятия, правовые принципы, термины, категории, а так же установлен правовой статус различных участников государственных управленческих отношений. Многообразие административных правовых норм обусловлено предметом данной правовой отрасли: – многообразием общественных отношений, государственных функций, осуществляемых исполнительной властью. Вместе с тем, в административном праве, как и во всех прочих самостоятельных правовых отраслях, имеются основополагающие правовые акты, в которых содержатся базовые правовые начала – правовые принципы, на основе которых строится вся управленческая деятельность государства, именно такие правовые акты и представляют собою источники административного права.

В юридической литературе различают как правовые источники (правовые акты) относящиеся исключительно к отрасли административного права, так и правовые источники, представляющие интерес для других правовых отраслей – многоотраслевые. К таким источникам следует отнести, прежде всего, Конституцию РФ, Кодекс РФ об ад-

министративных правонарушениях (КоАПРФ), устанавливающий административную ответственность для различных субъектов государственных управленческих правоотношений в различных сферах деятельности, Налоговый кодекс РФ, содержащий правовые нормы, устанавливающие различные виды налоговых платежей и пошлин и порядок их взимания с различных субъектов государственных управленческих отношений, Федеральный закон Российской Федерации о бюджете, без которого в принципе не может быть реализована не одна функция государства и другие правовые акты, смешанного типа, так или иначе тесно взаимосвязанные в административном праве.

Важнейшими источниками административного права России являются международные правовые акты и законы Российской Федерации, разграничиваемые по их юридической силе.

В целом, к источникам административного права, в соответствии с их юридической силой можно построить следующим образом:

- международные правовые акты (декларации, конвенции, постановления и иные договоры с участием Российской Федерации)
- Конституция Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы РФ;
- федеральные законы РФ и Кодексы РФ;
- указы и распоряжения Президента Российской Федера-

ции;

- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- акты федеральных органов исполнительной власти;
- конституции и уставы субъектов Российской Федерации;
- законы субъектов Российской Федерации;
- акты глав субъектов Российской Федерации;
- акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

Отдельную группу источников административного права составляют акты высших судебных органов РФ.

Особое значение представляют – ***Международные правовые акты (договоры)***, ратифицированные Российской Федерацией, например:

– *Конвенция о равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями (1997 г.);*

– *Конвенция о защите прав человека и основных свобод и Протоколы к ней (1998 г.);*

– *Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Протоколы к ней;*

– *Конвенция об упразднении принудительного труда (1998 г.).*

и другие договоры, содержащие принципы и нормы международного права, подписанные Российской Федерацией.

В части 4 ст. 15 Конституции РФ установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.⁵ Закрепленное в Конституции РФ положение конкретизировано в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» В указанном законе определен порядок заключения, исполнения и прекращения действия международных договоров РФ.

Под международным договором, как следует из ст. 2 Венских конвенций 1969 г. и 1986 г., понимается регулируемое международным правом соглашение, заключенное государствами и другими субъектами международного права в письменной форме, независимо от того, содержится ли такое соглашение в одном, двух или более связанных между собой документах, а также независимо от конкретного наименования.

Хотя в Конвенциях говорится лишь о договорах в письменной форме, однако это не означает, что государства не могут заключать договоры в устной форме и распространить

⁵ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – Москва: Проспект, КноРус, 2014.

на них действие, например. Венской конвенции 1969 г.⁶

Договорами в международно-правовом смысле выступают только соглашения между субъектами международного права. К таким договорам не относятся соглашения, заключаемые международными транснациональными компаниями с какими-либо государствами. Международными договорами не могут считаться и такие международные акты в письменной форме, которые внешне могут напоминать договоры. В качестве примера можно назвать Заключительный акт 1975 г. и Парижскую хартию для Новой Европы 1989 г. Как следует из содержания этих актов, государства-участники не пожелали придать им форму договоров. В частности, названные акты не подлежали регистрации в Секретариате ООН, хотя такая регистрация и является обязанностью членов ООН, что предусмотрено Уставом этой организации.

Россия также заключает международные акты такого характера. Порядок заключения определяется Положением о подготовке и подписании международных межправительственных актов, не являющихся международными договорами Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 07.02.2003 № 79. Такие акты могут называться декларацией, меморандумом, совместным заявлением, планом или программой сотрудничества. Они не могут содержать юридически обязательных положений, хотя в них допускается ссылка на обязательства, принятые Россией

⁶ См.: studme.org/59188/pravo...mezhdunarodnogo_dogovora

на основании международных договоров.

Международным договором является соглашение, которое может содержаться в двух или более связанных между собой документах. В качестве примеров таких договоров являются соглашения, заключенные путем обмена нотами или письмами либо путем принятия международными организациями параллельных резолюций.⁷

Важное значение среди международных договоров, относящихся к источникам административного права России имеет, например, договор, принятый в рамках Евразийского экономического сообщества, который подписан 27 ноября 2009 года в г. Минске на заседании Межгосударственного Совета ЕврАзЭС (высшем органе таможенного союза) на уровне глав государств. Итогом этого международного договора явилось принятие Таможенного кодекса таможенного союза. Таможенный кодекс таможенного союза так же является составной частью административно-правовой базы Российской Федерации. Первоначально в указанном международном договоре в рамках Евразийского экономического сообщества, приняли участие три государства Беларусь, Россия и Казахстан, позднее, в 2014 году присоединиться к нему изъявили желание Армения, Киргизия и Таджикистан.

ТК ТС не содержит положений, связанных с регулированием системы таможенных органов и их правового статуса и состоит из общей и специальной частей:

⁷ См.: Там же

1. Общая часть ТК ТС состоит из трех разделов:

I. Основные положения.

II. Таможенные платежи.

III. Таможенный контроль.

Специальная часть ТК ТС состоит из пяти разделов:

IV. Таможенные операции, предшествующие подаче таможенной декларации.

V. Таможенные операции, связанные с помещением товаров под таможенную процедуру.

VI. Таможенные процедуры.

VII. Особенности перемещения через таможенную границу и совершения таможенных операций в отношении отдельных категорий товаров.

VIII. Переходные положения.

Конституция Российской Федерации, федеральные законы и кодексы РФ, составляют основную группу источников административного права, в которой сконцентрированы все наиболее важные правовые принципы и иные административно-правовые нормы, устанавливающие правовой статус и основы административной (управленческой) деятельности всех субъектов государственного управления.

Не маловажное значение среди источников административного права занимают и руководящие указы и распоряжения Главы государства, а также постановления и распоряжения Правительства РФ. Особое место среди правовых актов Президента РФ занимают Указ от 20.05.2004 № 649 (ред. от

25.08.2010) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти». Указы Президента РФ носят непреложный характер для основных субъектов государственного управления – органов исполнительной власти, определяя их систему, структуру, стоящие перед ними цели и задачи, определяя характер их деятельности и функциональные компетенции.

Безусловно, и акты Правительства РФ, являющегося коллегиальным органом государственного управления, состоящим из высококвалифицированных специалистов (членов кабинета министров), имеют не маловажное значение для отрасли административного права, ибо согласно ст. 14 Конституции РФ, именно на Правительство РФ возложена важнейшая задача проведение в России внешней и внутренней политики государства и оно является Высшим органом государственного управления в России.

Не маловажное значение среди источников административного права отведено и действующим нормативным правовым акты СССР и РСФСР.

Действующие в настоящее время правовые акты СССР И РСФСР можно условно разделить на две группы.

В первую группу входят международные договоры и соглашения, заключенные СССР и РСФСР, по отношению к которым Российская Федерация выступает как правопреемник.

Вторая группа включает нормативные правовые акты, ко-

которые до настоящего времени не утратили своей актуальности и в условиях рыночной экономики, являясь образцом для принятия нового административного законодательства.

Нормативные правовые акты административного права можно классифицировать по различным основаниям:

1. *В зависимости от органа, принимающего законы, или иные правовые подзаконные акты административного права, они подразделяются условно на:*

– правовые акты коллегиального и индивидуального характера (все законы, а также постановления правительства, постановления высших судебных органов государственной власти и международные акты принимаются коллегиально; акты Президента, глав субъектов РФ, Федеральных и региональных министров принимаются индивидуально);

2. *В зависимости от времени действия, правовые акты, могут быть разделены на: срочные, рассчитанные на четко обозначенный срок действия, например Федеральный закон о бюджете РФ, рассчитанный на 1 год и бессрочные, рассчитанные на неопределенное длительное время действия;*

3. *В зависимости от территориальности их действия, правовые акты – источники административного права, могут быть подразделены на правовые акты, действующие на всей территории РФ, действующие только на территории субъекта РФ, действующие на территории РФ и других государств;*

4. В зависимости от их юридической силы, источники административного права, действующие на территории РФ,

подразделяются на следующие виды:

- Конституция Российской Федерации (Основной закон государства);
- Федеральные конституционные законы Российской Федерации;
- Федеральные законы Российской Федерации и Кодексы Российской Федерации;
- Законы Российской Федерации;
- Постановления Конституционного Суда РФ;
- Нормативные акты палат Федерального Собрания РФ;
- Законы субъектов Российской Федерации;
- Нормативные акты Президента Российской Федерации;
- Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- Акты государственной администрации (и соответствующих органов субъектов РФ);
- Постановления и распоряжения правительств субъектов РФ;
- Нормативные акты министерств и иных исполнительных органов центральной власти.

Как нами уже отмечалось, первостепенное значение среди источников административного права придается ратифицированным Российской Федерацией международным правовым актам и международным договорам. В соответствии с правовыми принципами Российской Федерации и Конституцией РФ, общепризнанные международные нормы, относя-

щиеся к правам человека, имеют высшую юридическую силу перед законами Российской. Во всех своих международных отношениях, Российская Федерация, всегда придерживалась и придерживается приоритета международных договоров и соглашений, которые ею были признаны.

По мнению большинства отечественных правоведов, административное право относится к числу самых несистематизированных правовых отраслей государства, т. к. охватывает самую значительную часть всех государственных общественных отношений и обширную нормативно-правовую базу, которая находится в постоянном движении, в связи с чем, систематизировать эту правовую отрасль не представляется возможным.

1.4. Принципы административного права

Принципы административного права представляют собою важнейшие фундаментальные правовые начала построения системы административного права и деятельности органов государственной власти.

Сущность принципов административного права заключается в их общественно полезном характере, признаваемом абсолютным большинством населения и проявляющемся в административно-правовой системе государства.

Каждая самостоятельная отрасль права обладает характерным для нее, набором правовых принципов, свойствен-

ных ее особому положению. В правовой системе государства существует ряд правовых принципов, лежащих в основе формирования всех правовых отраслей, эти принципы содержатся в Основном Законе государства – Конституции РФ, такие принципы называются общеправовыми (например, такие принципы как: законность, равенство всех, перед законом, национального языка, гласности и др.). Вместе с тем, для различных правовых отраслей могут устанавливаться и такие правовые принципы, которые характеризуют исключительные особенности конкретной отрасли – отраслевые принципы (например, в гражданском праве есть принцип добровольности договорных отношений; принципом семейного права выступает – признание государством только такого брака, который заключен в органах ЗАГСа; в трудовом праве отраслевым принципом является запрещение принудительного, или обязательного труда и т. д.).

Таким образом, правовыми принципами являются основополагающие правовые начала конкретной правовой отрасли, установленные внутренними нормативными правовыми актами, имеющими высшую юридическую силу, либо вытекающие из международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией.

Классификация общеправовых принципов, установленных Конституцией РФ

Принцип законности. Этот принцип имеет основополагающее значение для построения административно-правовой системы государства и для деятельности всех ветвей государственной власти, так как устанавливает строжайшее требование соответствия всех действий и управленческих решений Конституции РФ и действующим на территории Российской Федерации законам. Закреплен принцип законности в ст. 15 Конституции РФ⁸:

Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и Законы.

Вместе с тем, принцип законности предполагает единое толкование, уяснение и применение конституционных норм и правовых норм Федерального законодательства на всей территории РФ, всеми без исключения органа-

⁸ Конституция Российской Федерации. – М.: Ось-89, 2004.

ми государственной власти, местного самоуправления и наделенными государственно-властными полномочиями физическими лицами. Никто не имеет права произвольно толковать и применять указанные правовые нормы.

Все издаваемые органами государственного управления подзаконные административно-правовые акты и правовые нормы должны соответствовать правовым нормам, имеющим высшую юридическую силу.

Принцип открытости и гласности, так же вытекает из ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, в частности, он связан с официальным опубликованием законов: «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Это положение, закрепленное в Указе Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», в полной мере касается всех подзаконных административно-правовых актов, для которых в соответствие с принципом гласности, устанавливается процедура их опубликования и вступления в силу.⁹ Принци-

⁹ См.: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правитель-

пы гласности и открытости также находят свое отражение и в иных правовых актах, в частности в ст. 3 Федерально-го конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О Правительстве Российской Федерации», отмечается: «Правительство Российской Федерации в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина¹⁰.

Принцип открытости и гласности является важным началом при рассмотрении дел, вытекающих из административно-правовых отношений в административном судопроизводстве. В частности, в ст. 123 Конституции РФ говорится о том, что разбирательство дел во всех судах открытое. Это означает, что законом установлен такой порядок разбирательства дел в судах, при котором имеется свободный доступ в зал судебных заседаний не только участникам процесса, но и лицам, не имеющим отношения к делу. Так, в статье 24.3 КоАП РФ отмечается:

Открытое рассмотрение дел является принципом судопро-

ства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»

¹⁰ См.: Федеральный конституционный закон от 17.12.97 № 2-ФКЗ (ред. от 12.03.2014 с изменениями, вступившими в силу с 06.08.2014) О правительстве российской федерации.

производства, закрепленным в ст. 123 Конституции РФ. В данной статье сфера действия этого принципа расширяется и обязанность его соблюдения возлагается не только на судью, но и на все органы и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Поскольку рассмотрение дела происходит в различных инстанциях, в том числе судебных, обязанность открытого рассмотрения дела распространяется и на вышестоящие инстанции. Положения данной статьи соответствуют как требованиям Конституции РФ, так и нормам международного права (см. п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах). Принцип гласности – свидетельство демократичности, законности и справедливости. Открытое рассмотрение дел в присутствии публики позволяет обществу осуществлять социальный контроль за деятельностью органов и лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, что, в свою очередь, усиливает их ответственность за свою деятельность.

Открытое рассмотрение дел означает, что оно происходит в присутствии публики и желающие имеют свободный доступ в зал, могут во время процесса делать письменные заметки, фиксировать все происходящее.¹¹

Важнейшим принципом административного права является **приоритет личности ее прав и свобод** (ст. 2 Консти-

¹¹ См.: <http://www.kodap.ru/kommentarii/razdel-4/glava-24/st-24-3-koap-rf>

туции Российской Федерации). Этот принцип является обязательным для все органов исполнительной и муниципальной власти их должностных лиц и служащих, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением прав, свобод и законных интересов граждан. В этом принципе выражены гарантии обеспечения государством конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые являются, согласно ст. 18 Конституции РФ непосредственно действующими, а их защита является обязанностью всех органов государственного и муниципального управления и их служащих, которые обязаны их признавать, соблюдать и защищать.

Принцип равенства перед законом является, как указывалось выше, общеправовым конституционным и международно-правовым принципом. В частности, он имеет свое закрепление в ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах. Так же он имеет свое отражение в ст. 19 Конституции РФ, в ч. 1 ст. 1.4. Согласно данного принципа, перед законом равны не только граждане российского государства, иностранные граждане и лица без гражданства, но и все должностные лица органов исполнительной, законодательной и судебной власти, не зависимо от их государственно-властного положения. За совершение административных правонарушений, на общих основаниях, за определенными исключениями, устанавливаемыми законом, привлекаются все физические лица, независимо от их социального происхождения, пола, расы, национальности, языка, от-

ношения к религии, принадлежности к общественным организациям и других обстоятельств. Государственные служащие, совершившие административное правонарушение, могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности, а за отдельные виды правонарушений (например, нарушение правил дорожного движения, нарушение таможенных правил и др.), привлекаются к административной ответственности на общих основаниях. К административной ответственности, за совершение административных правонарушений, привлекаются так же и юридические лица гражданского общества и их руководители. Вместе с тем, в административно-правовых отношениях данный принцип зачастую носит формальный, а не фактический характер, в частности, на практике к судьям и прокурорам, за совершение ими административных правонарушений административно-правовая ответственность вообще не применяется. Не применяется административная ответственность и к: депутатам, представителям посольских, консульских учреждений и членам их семей. Не ко всем физическим лицам могут применяться и такие меры административного пресечения как административное задержание, применение специальных средств (наручников, электрошоковых устройств, резиновых палок и др.)

Характерной особенностью административного права в отличие от других правовых отраслей, является то, что единого подхода к закрепленным в законе принципам, в адми-

нистративном праве нет. Кроме того, все названные нами принципы, достаточно часто игнорируются как органами исполнительной и муниципальной власти и их должностными лицами, так и органами прокуратуры, призванными следить за обеспечением этих принципов.

Принцип разделения осуществления государственной власти. Данный принцип отражает самостоятельность функционирования исполнительной власти, представляющей административную систему государства, действующую в соответствии с нормами административного права и недопустимость ее подмены законодательной и судебной властью.

Характерным для административно-правовой отрасли является **принцип федерализма**. Этот принцип предусматривает разграничение предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти ее субъектов. Этот принцип обусловлен существованием двухуровневой системы органов государственной власти в Российской Федерации предполагает определение перечней вопросов, решаемых на каждом уровне. В Российской Федерации предметы ведения между Федерацией и субъектами разграничиваются путем установления предметов исключительного ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов, а также заключения договоров и соглашений.

В ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесены такие вопросы административно-правовой отрасли как:

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное

законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат.

Принцип единства системы исполнительной власти в российской Федерации

Система органов исполнительной власти – это юридически упорядоченная внутренне согласованная совокупность различных по своей организационно-правовой форме органов, соподчиненных на основе разделения компетенции между ними и образующих интегрированное единство в процессе реализации исполнительной власти на всей территории Российской Федерации. Эта система выступает как комплексное образование, имеющее свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни и организующее на правовой основе в соответствии с государственной политикой повседневное оперативное управление общественными процессами. Система органов исполнительной власти в РФ образуется и функционирует в соответствии с принципами федерализма, сочетания централизации и децентрализации, законности, гласности, сочетания отраслевых, межотраслевых и территориальных начал в государственном управлении.

Понятие «система органов исполнительной власти» ха-

рактизует организационное построение исполнительной власти в Российской Федерации. Она строится в соответствии с конституционным разграничением полномочий в этой сфере между РФ и субъектами Федерации. Согласно Конституции (ст. ст. 71–73) деятельность органов исполнительной власти осуществляется в пределах ведения РФ, в пределах совместного ведения РФ и субъектов Федерации и в пределах самостоятельного ведения субъектов РФ. К ведению РФ отнесено установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти. В совместное ведение РФ и субъектов Федерации входит установление общих принципов организации системы органов государственной власти.

Единая система исполнительной власти в России образуется только в пределах ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 77 Конституции). В этих пределах правительства, министерства и ведомства субъектов РФ находятся в отношениях иерархической подчиненности с Правительством РФ и соответствующими федеральными министерствами и ведомствами. В субъектах Федерации федеральные органы могут создавать свои территориальные органы.

В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Федерации по вопросам исключительных полномочий, отнесенных к их ведению, действуют самостоятельно, независи-

мо от федеральных органов исполнительной власти и неподотчетны им.

Субъекты РФ самостоятельно устанавливают систему органов исполнительной власти на своей территории в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами государственного строительства, установленными федеральными законами. Конституцией РФ предусмотрено взаимное делегирование полномочий между органами исполнительной власти Федерации и субъектов РФ, осуществляемое на практике, на основе соответствующих соглашений между ними.¹²

Применительно к органам государственного управления, принцип единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, вытекает из принципа федерализма, расширяя его сущностное понятие.

Принцип юридической ответственности. Универсальным принципом административного права является принцип юридической ответственности, представляющий гарантии обеспечения принципов законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равенства всех перед законом и других.

Характерные особенности данного принципа находят свое воплощение в следующем:

1. Юридическая ответственность выражается в обязанности правонарушителя отчитаться перед государством за

¹² См.: center-yf.ru Система исполнительной власти

совершение своих противоправных действий и претерпеть установленные законом **неблагоприятные для него последствия**, в виде нравственных, правовых, материальных, или физических ограничений, лишений. Целью таких ограничений, или лишений является как принудительное воспитание самого правонарушителя, так и превентивное воспитание тех лиц, которые могут совершить аналогичные противоправные проступки.

2. Юридическая ответственность налагается **от имени государства** его полномочными субъектами – государственными органами и их должностными лицами.

3. Юридическая ответственность налагается **только за виновное, установленное в законе правонарушение**. Незнание закона не освобождает правонарушителя от ответственности.

4. Юридическая ответственность связана **с государственным осуждением**, порицанием противоправных действий, или бездействия, в виде неисполнения закрепленных законом обязанностей правонарушителя.

Основной целью юридической ответственности является воспитание законопослушности населения и достижение правовой и социальной справедливости в государстве.

5. Важной особенностью данного принципа является **индивидуализация применения наказания** к виновному лицу. Юридическую ответственность несут лишь те субъекты, которые совершили правонарушение, либо своими действи-

ями (бездействием) способствовали совершению противоправных проступков. При этом за одно и то же правонарушение ответственность наступает только один раз. При выборе санкции должна учитываться тяжесть противоправного деяния; смягчающие и отягчающие вину обстоятельства и личность виновного лица. Смягчающие, или отягчающие вину обстоятельства могут содержаться и в самой личности виновного лица. Например отягчающим вину обстоятельством будет склонение несовершеннолетнего лица совершеннолетним к совершению правонарушения, либо неоднократное совершение одним и тем же лицом аналогичного правонарушения в течении одного года. К смягчающим обстоятельствам административное законодательство относит совершение административного проступка беременной женщиной, инвалидами 1- и 2-й групп, несовершеннолетними.

6. Другой характерной особенностью данного принципа является *неотвратимость юридической ответственности*, которая – предполагает ее неизбежность, если установлен факт совершения правонарушения. Здесь речь идет о том, что обязательно должна применяться юридическая санкция к правонарушителю, а содеянное и мера наказания должны получить публичную огласку, подвергнуться осуждению со стороны государственных органов.

Нами уже было отмечено, что общетраслевые правовые принципы базируются на положениях Конституции РФ, в отличие от них, отраслевые принципы административного

права вытекают из различных правовых источников, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемой правовой отрасли и функциональной деятельности конкретных структур исполнительной власти.

Отраслевые принципы мы можем видеть в различных Федеральных законах. Например в главе 2 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» раскрываются такие принципы как уважение прав и свобод человека и гражданина. По сути, данный принцип дублирует конституционный принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Отраслевым принципом в этом законе является принцип беспристрастности. При рассмотрении дел об административных правонарушениях, подведомственных органам внутренних дел, их полномочные субъекты должны быть абсолютно беспристрастны как к личности виновного лица, так и к личности потерпевшего, единственным путеводителем их деятельности должен быть только закон, которому они и должны подчиняться. Только такое поведение сотрудников правоохранительных органов может вызывать уважение и общественное доверие к ним, являющееся самостоятельным отраслевым принципом. Важным отраслевым принципом здесь является и принцип взаимодействия с общественностью, без поддержки которой в деятельности сотрудников полиции возникают существенные сложности. И, наконец в указанном законе установлены и такие принципы как – использование достижений науки и техники, современных тех-

нологий и информационных систем в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

Многие названные принципы, характеризующие специфику административной отрасли права, мы можем увидеть и в других законах Российской Федерации. В частности, в Федеральном законе РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».



Большинство этих принципов, нашли свое воплощение, как нами уже было отмечено, в Конституции РФ, но ряд указанных принципов являются характерными именно для государственной гражданской службы, по своей численности занимающей первую строку в системе органов исполнительной власти.

Анализ принципов административного права позволяет сделать вывод о том, что данной правовой отрасли присущи как общеправовые – конституционные принципы, так и отраслевые, характерные для отдельных видов исполнительных органов власти принципы, устанавливающие их индивидуальную особенность. Все указанные, и другие, не рассматриваемые нами принципы деятельности различных органов исполнительной власти, составляют правовые основы административного права, как самостоятельной правовой отрасли.

В заключении отметим, что перечень принципов административного права не является исчерпывающим. Приведенные нами принципы являются наиболее распространенными в административном праве. В различных учебниках по административному праву, многие ученые государственноведы, наряду с отраженными нами принципами, могут выделять и иные самостоятельные принципы государственной управленческой деятельности; формулировка и содержание которых не может рассматриваться в качестве некоей догмы. Большинство правовых принципов, как нами было отмечено на примере с принципом равенства всех перед законом, имеют свои исключения, установленные в законах РФ. Определенные исключения есть и в иных принципах административного права, как например, принцип равного доступа на государственную службу и т. др.

При внимательном рассмотрении всех принципов адми-

нистративного права, можно заметить, что все они имеют тесную взаимосвязь, взаимно дополняя или развивая содержание друг друга.

1.5. Административно-правовые нормы: понятие, структура, виды

Как нами уже было отмечено, административное право РФ представляет собою систематизированную в различных законах и подзаконных актах совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления. Эти нормы устанавливаются публичной властью государства и, в зависимости от их юридической силы и издающих их органов, действуют на всей территории РФ, либо на территории отдельных субъектов РФ. Их реализация обеспечивается при помощи экономических, организационных, социально-культурных средств и принудительных методов государства. Эффективность административно-правовых норм, как и всяких иных правовых норм, зависит от уровня развития нравственности в социальной среде общества.

Известный русский ученый философ и правовед И. А. Ильин, отмечал, что каждая норма и каждый императив как *правила лучшего* должны предписывать то, что *в самом деле* является лучшим. Человек *должен* соблюдать предписанный порядок именно потому, что он *лучший*. Поэтому

прежде, чем устанавливать норму, необходимо иметь *верное* и *отчетливое* представление о том, что есть лучшее. Тот, кто пытается установить правило *мышления*, должен исследовать, что есть «лучшее» в мышлении, т. е. что такое *истина*; кто ищет правило для *художественного творчества*, тот должен решить вопрос о том, что есть лучшее в искусстве, т. е. что такое *красота*; кто стремится установить правило нравственно праведной жизни, тот должен исследовать сущность *добра*; а тот, кто устанавливает правовую норму, предполагает известным, в чем состоит сущность *справедливости*.

Наконец нетрудно понять, что каждая норма сохраняет свое значение в качестве *правила лучшего* даже и в том случае, если кто-нибудь ее нарушает. Несоблюдение правила *не отменяет* его и не может его отменить. Так, если кто-нибудь будет допускать в суждениях своих противоречия, то мышление его станет неверным, но правило о непротиворечивости мышления останется непоколебленным; точно так же, если кто-нибудь возлюбит себя превыше всего, то состояние его души окажется нравственно недобрым, но завет Христа сохранит свою глубокую верность. Убийство нарушает норму «не убий», но не отменяет ее. Таково основное значение всякой нормы.

Однако законоведение изучает далеко не все законы должностования, но только один вид их: именно, *нормы права*. Правила мышления исследуются в *логике*; правила худо-

жественного творчества – в *эстетике* (наука о прекрасном); правила нравственно совершенной жизни – в *этике*. Законоведение исследует основные черты и основное содержание тех норм, которые предписывают людям известное *внешнее поведение в их совместной жизни*. Таковы нормы права.¹³

Нормы административного права – это установленные государством правила должного или возможного поведения, адресованные, участникам государственного управления – управляющим и управляемым субъектам.

При помощи норм административного права, являющихся основным средством исполнительно-распорядительной деятельности, исполнительные органы государства осуществляют возложенные на них функции, потому органы исполнительной власти в юридической литературе называют правоприменительными.

Нормы административного права устанавливают правовой статус субъектов исполнительной власти (права, обязанности, социальные гарантии), являются важными составными элементами их деятельности, а так же деятельности судов и прокуратуры, регулируют вопросы внутриорганизационной управленческой деятельности различных структур исполнительной и муниципальной власти. Кроме того, эти нормы являются регулятором общественных отношений, связанных с осуществлением негосударственными обществен-

¹³ См. И. А. Ильин *Общее учение о праве и государстве*. Собрание соч. в 10 томах. М. 1910. Том 4, с. 4–5.

ными организациями функций органов государственного управления, делегированных им государством. Например, участие в охране общественного порядка и обеспечении безопасности в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций и др. Кроме того, административно-правовые нормы регулируют взаимоотношения государства с различными категориями физических лиц: гражданами РФ, иностранными гражданами и лицами без гражданства, гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью.

В отличие от норм других отраслей права, нормы административного права обладают своими специфическими особенностями:

- они обеспечивают функционирование всей системы исполнительной власти;

- при помощи административно-правовых норм осуществляется организация не только исполнительных органов государственной власти, но и суда, прокуратуры, представительных органов государства и местного самоуправления;

3) административно-правовые нормы содержат различные варианты должного, или возможного поведения (запреты, предписания, дозволения, поощрения, наказания);

4) административно-правовые нормы содержатся как в законах, принимаемых законодательными органами государственной власти так и в подзаконных актах, принимаемых органами исполнительной власти с целью более рационального и эффективного проведения в жизнь требований зако-

нов;

5) круг субъектов, применяющих нормы административного права значительно шире, чем например, в семейном, трудовом, или уголовном праве;

6) нормы административного права, по способу их воздействия на участников общественных отношений, обладают более широким спектром действия, чем все иные нормы правовой системы государства. В частности они подразделяются на обязывающие, запрещающие, дозволяющие, уполномочивающие.

Сущность административно-правовых норм, по мнению профессора А. П. Коренева состоит в том, что нормы административного права, будучи регуляторами управленческих отношений:

- определяют правовое положение граждан в сфере управления;
- регламентируют порядок образования органов исполнительной власти, органов государственного управления, их компетенцию и взаимоотношения с другими государственными органами, общественными объединениями и иными негосударственными формированиями и гражданами;
- регулируют порядок прохождения государственной службы в органах управления и других государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях государственными служащими, определяют их обязанности и права, а также правовое положение местных органов само-

управления, общественных объединений и их служащих в сфере государственного управления;

- устанавливают формы и методы государственного управления и процессуальный порядок его осуществления;

- определяют способы обеспечения законности в государственном управлении;

- регулируют управленческие отношения в социально-политической, социально-культурной и хозяйственной сферах, а также в межотраслевом управлении;

- регламентируют административно – юрисдикционную деятельность уполномоченных органов и порядок ее осуществления¹⁴.

При помощи административно-правовых норм решаются следующие задачи:

- а) упорядочение, регулирование и закрепление наиболее рациональных форм поведения в системе государственных управленческих общественных отношений;

- б) обеспечивается охрана общественного порядка и предупреждение угроз безопасности государства, юридических и физических лиц;

- в) образование и развитие новых государственных управленческих отношений, возникающих в общественной среде в связи экономическим развитием государства и появлением новых форм ведения хозяйственной деятельности и его

¹⁴ Корнев А. П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С.3

субъектов;

г) исключение из сферы управления утративших свои полезные свойства общественных отношений, не отвечающих условиям прогрессивного развития государства.

Методы воздействия норм административного права на общественные отношения зависят от целей и задач выраженных во внутренней и внешней политике государства.

Для административно-правового регулирования, характерны две группы административно-правовых норм: предписания и запреты, без которых немислима никакая управленческая деятельность. Вместе с тем, наряду с предписанием (обязыванием) и запретом, в управленческой деятельности используются дозволение, поощрение и наказание.

Все нормы административного права, как и все иные правовые нормы, имеют свою структуру, внутреннее строение, Вместе с тем эта структура имеет свои особенности, отличающие ее от многих других правовых норм. Так, структура административно-правовой нормы включает в себя три основных элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию. Многие правовые нормы иных правовых отраслей гипотезы в себе не содержат. Вместе с тем, в нормах административного права, в зависимости от их характера, вместо санкции может выступать и такой элемент как поощрение (например, за достижение высоких результатов при создании общественно-полезных ценностей).

Гипотеза (предположение), является частью админи-

стративно-правовой нормы, содержащей указание на фактические условия применения правовой нормы в виде юридических фактов (например, совершение конкретного правонарушения.). Гипотеза устанавливает область действия следующего за ней элемента – диспозиции.

Диспозиция правовой нормы отражает форму ее действия (внешнего выражения) в виде предписания, запрета, или дозволения.

Диспозиция указывает на возможное и должное поведение субъектов правоотношения, которое выражается в виде действия, или бездействия, частично отражает правовой статус этих субъектов.

Санкция, правовой нормы, содержит указание на способ воздействия на виновного правонарушителя, устанавливает обязанность виновного лица претерпеть определенные государством материальные, правовые, либо физические лишения (ограничения), либо меры нравственного характера (предупреждение).

При этом важно иметь в виду, что санкция указывает не любое административное воздействие, а лишь такое, применение которого предусмотрено нормой в связи с правонарушением. Поэтому административно-предупредительные меры (установление карантина, закрытие границы, оцепление места наводнения, землетрясения, а также реквизиция) не могут быть отнесены к санкциям, ибо они не связаны с со-

вершением правонарушения.¹⁵

Однако не во всех нормах содержатся такие санкции. В некоторых правовых нормах, как нами уже было отмечено, может содержаться и такой элемент, как поощрение.

Поощрение – это часть правовой нормы, предусматривающая публичное признание заслуг физического или юридического лица за совершение социально полезных действий, связанных с добросовестным выполнением им общественного долга, в проявлении особых заслуг перед государством, определяемых диспозицией нормы (например, награждение физического лица, за спасение людей в результате возникновения чрезвычайных обстоятельств и др.).

Авторами многих учебников по административному праву представлена видовая классификация административно-правовых норм. В частности профессор Коренев А. П., предлагает классифицировать все административно-правовые нормы по следующим основаниям¹⁶:

- по предмету регулирования;
- по методу воздействия на поведение субъектов административного права;
- по форме предписания;
- по пределам действия (в пространстве, во времени, по

¹⁵ См.: Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 28–30.

¹⁶ Коренев А. Л. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С.48–50

субъектам).

По предмету регулирования. Административно-правовые нормы регулируют материальные и процессуальные управленческие отношения. Если нормы регулируют саму сущность управленческих отношений, то они считаются материальными, а если же нормы регулируют порядок реализации, применения права, то они признаются административно-процессуальными нормами. Последние направлены на проведение в жизнь материальных норм.

По методу воздействия на поведение субъектов административного права: обязывающие, запрещающие, уполномочивающие, поощрительные.

Административно-правовая норма по-разному воздействует на поведение участников общественных отношений: она может либо обязывать к действию, либо уполномочивать совершать определенные действия, либо запрещать совершать действия, либо поощрять к действию. В соответствии с характером сформулированного в норме правила административно-правовые нормы подразделяются на обязывающие, уполномочивающие, запретительные и поощрительные.

Этот перечень можно дополнить такими нормами как рекомендательные нормы, нормы административного принуждения и иные ограничительные нормы, устанавливающие административную ответственность.

По форме предписания. Административно-правовые нор-

мы по форме предписания подразделяются на категорические (императивные), рекомендательные и диспозитивные.

Категорические (императивные) нормы содержат правила, непосредственно определяющие поведение субъектов при наступлении сформулированных в них условий, которые не могут быть изменены или заменены иными обстоятельствами по соглашению сторон данного правоотношения.

Рекомендательные нормы содержат определенные советы, рекомендации о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий. Рекомендательная норма обязывает (в форме совета) субъекта права к совершению определенных действий, предоставляя ему возможность самостоятельно определить пути и способы выполнения предусмотренных нормой обязанностей, либо предписывает субъекту выполнение предусмотренных нормой действий, но допускает возможность конкретизации общих положений нормы, исходя из сложившейся фактической ситуации.

Диспозитивные нормы содержат правило, которое предоставляет возможность участникам административного правоотношения в рамках нормы самим определять права и обязанности. И только в случае отсутствия взаимного соглашения вступает в силу правило нормы. Диспозитивные нормы в административном законодательстве встречаются относительно редко. Это объясняется управленческим характером общественных отношений.

По пределу действия (в пространстве, во времени, по субъектам). Административно-правовые нормы действуют в пределах Российской Федерации и за ее границами (нормы, регулирующие деятельность органов, организаций и должностных лиц, а также граждан России за границей). Соответственно территориальным масштабам действия административно-правовые нормы бывают:

- общероссийские;
- действующие в пределах территорий республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований;
- местные;
- межтерриториальные и специальные, т. е. действующие в пределах нескольких территориальных единиц (краев, областей, районов и др.);
- распространяющие свое действие на определенную часть территориальной единицы.

По действию во времени, административно-правовые нормы делятся на срочные, т. е. с заранее определенным сроком действия, и бессрочные, не имеющие заранее установленного срока действия. Как срочные, так и бессрочные нормы могут быть длительными и кратковременными. Разновидностью срочных норм являются чрезвычайные нормы, т. е. нормы, ограниченные во времени исключительными обстоятельствами: стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями, межнациональными конфликтами и другими факто-

рами, предусмотренными законодательством о чрезвычайном положении¹⁷.

Представленную профессором Корневым А. П. классификацию правовых норм, можно дополнить такими основаниями как круг лиц, на которых эти нормы распространяют свое действие, по источнику их образования, по юридической силе, по целевому назначению и по форме выражения.

По кругу лиц, т. е. по *субъектам (адресатам)*, на которых эти нормы распространяются свое влияние, чье поведение они регулируют (поведение физических лиц, юридических лиц, общественных организаций, муниципальных органов, должностных лиц, государственных служащих и др.) в сфере государственного управления, а также деятельность государственных органов, предприятий, учреждений и организаций (юридических лиц):

По источнику образования нормы административного права можно разделить на нормы, принимаемые законодательными органами власти, нормы, принимаемые Президентом РФ и нормы исполнительных органов власти.

По юридической силе административно правовые нормы подразделяются в соответствии с юридической силой правовых источников, в которых они закреплены. Высшую юридическую силу имеют административно-правовые нормы, распространяющие свое влияние на всей территории Россий-

¹⁷ Корнев А. Л. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999.с.48–50

ской Федерации: нормы вытекающие из международных договоров и соглашений, административно правовые нормы, вытекающие из Конституции РФ, к ним следует отнести нормы-принципы, далее идут административно-правовые нормы вытекающие из Федеральных законов и кодексов РФ, после них идут подзаконные административно-правовые нормы, закрепленные в актах Президента РФ, Правительства РФ. Замыкают указанный перечень административно правовые нормы, распространяющие свое влияние только на территории какого-либо одного субъекта Российской Федерации, исходящие из законов субъектов Российской Федерации.

По целевому назначению, правовые нормы можно разделить на правоохранительные, обеспечивающие охрану прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, и нормы, устанавливающие административно-правовой статус различных субъектов государственных управленческих отношений.

По форме выражения, административно-правовые нормы можно классифицировать на письменные, конклюдентные и устные.

Конклюдентные нормы имеют отношение к выполнению юридически значимых, визуально обозримых действий субъекта управления, которые понятны и обязательны для других участников управленческих отношений, например, жесты регулировщика дорожного движения. Конклюдент-

ными нормами являются так же знаки дорожного движения и дорожные разметки. Конклюдентные нормы имеют ссылки на письменные нормы, которые носят разъяснительный характер.

Устные административно-правовые нормы в практике государственного управления встречаются значительно реже остальных норм, они представлены в виде устного требования, распоряжения, или предупреждения. Например, требование сотрудника полиции к физическому лицу, или группе лиц, о прекращении противоправного поведения, невыполнение такого требования, основанного на законе, влечет неблагоприятные последствия для правонарушителей, в виде дополнительного наказания за неповиновение представителю государственной власти. Устные правовые нормы могут иметь место и при совершении участниками государственного управления социально полезных действий. Например, за добросовестное выполнение приказа начальника, он может объявить своему подчиненному устную благодарность перед строем. Такие нормы носят стимулирующий превентивный характер, побуждающий других участников управленческих отношений к совершению социально полезных действий.

Чаще всего, правовые нормы имеют письменную форму выражения, которая отражена в законах и подзаконных актах.

Основания прекращения действия административ-

но-правовой нормы:

- 1) истечение срока действия правового акта, в котором закреплена правовая норма;
- 2) объявление об утрате юридической силы правовой нормы, или правового акта, в котором она закреплена;
- 3) принятие нового нормативно-правового акта равной или большей юридической силы, регулирующего тот же круг управленческих отношений;
- 4) прекращение существования общественных отношений, в связи с которыми был принят нормативно-правовой акт, в котором была закреплена регулирующая эти отношения правовая норма;
- 5) прекращение действия правовой нормы в связи с ее исполнением, если эта правовая норма предусматривает однократное ее применение в сфере государственного управления (например, исполнение бюджетного обязательства)

В правовой системе государства существует принцип обратной силы закона. Так в Конституции РФ предусмотрено положение о том, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, за совершение противоправного действия до его вступления в законную силу, обратной силы не имеет. Лицо, совершившее административное правонарушение, будет привлечено к ответственности по закону, действовавшему в момент его совершения. Вместе с тем, Закон, отменяющий или смягчающий юридическую ответственность, обратную силу имеет (ст.54 ч.2 Конституции

РФ).

Действие административно-правовых норм по субъектам означает, что административно-правовые нормы могут оказывать свое регулятивное воздействие на различных субъектов государственных управленческих отношений: на субъекты РФ, должностных лиц, граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, на юридических лиц, общественные организации и объединения, на государственных служащих и служащих муниципальных организаций. Распространение своего действия на различных субъектов, указывается в правовых актах, закрепляющих правовые нормы, либо в самих правовых нормах.

1.6. Реализация административно-правовых норм

Под реализацией административно-правовой нормы понимается практическое ее применение субъектами исполнительной власти к определенным общественным отношениям, подлежащим урегулированию. В теории административного права существуют различные формы (способы) реализации административно-правовых норм. К таким общепризнанным способам относятся четыре самостоятельных вида:

- 1) – исполнение своих обязанностей;
- 2) – соблюдения запретов;
- 3) – использования своих прав;

4) – применение правовых норм.

Первые три способа могут применяться абсолютно всеми дееспособными субъектами административно-правовых отношений. Четвертый способ применяется исключительно правоприменительными органами.

Реализация административно-правовых норм в форме *исполнения*, предусматривает активное поведение, направленное на исполнение установленных правовой нормой обязанностей субъектами государственного управления. Например, в п.п. 2, 3 ст. 27 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016), для сотрудников полиции установлены такие обязанности как: выполнение служебных обязанностей в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией); выполнение приказов и распоряжений руководителей (начальников), отданных в установленном порядке и не противоречащие федеральному закону.

Соблюдение запретов связано с воздержанием субъекта административного права от социально вредных, или опасных действий, выраженных в предписании правовой нормы. Например, в п.3 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202–1-ФЗ (действующая редакция, 2016), сказано, что никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения, а в п.5 ст. 10 этого же закона говорится о запрете пересылки

жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются.

Соблюдение может осуществляться без вступления субъекта административного права в административно-правовые отношения. Большинство норм Особенной части КоАП РФ, устанавливающих виды административных правонарушений представляют собою правовые запреты и реализуются в виде их соблюдения, т. е. воздержания от совершения указанных в них действий.

Следует иметь в виду, что *соблюдение*, в широком смысле слова является неременным условием всех других форм реализации норм административного права¹⁸.

Реализация административно-правовых норм в форме *использования* заключается в добровольном совершении субъектами права правомерных действий, связанных с осуществлением своих субъективных прав в сфере государственного управления. Подобно исполнению использование осуществляется активным способом, но в отличие от исполнения при использовании реализуются субъективные права. При этом, субъект административного самостоятельно решает вопрос, использовать ему свое субъективное право, либо воздержаться от действий по его использованию. Например, в ст. 21 Федерального закона «О полиции», от 07.02.2011 № 3-ФЗ, сотрудникам полиции предоставлено

¹⁸ См.: Корнев А. П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С.51.

право лично или в составе подразделения (группы) применять специальные средства:

- 1) для отражения нападения на гражданина или сотрудника полиции;
- 2) для пресечения преступления или административного правонарушения;
- 3) для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции;
- 4) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления и пытающегося скрыться;
- 5) для задержания лица, если это лицо может оказать вооруженное сопротивление;
- 6) для доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц, заключенных под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе;
- 7) для освобождения насильственно удерживаемых лиц, захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;
- 8) для пресечения массовых беспорядков и иных противоправных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций;
- 9) для остановки транспортного средства, водитель кото-

рого не выполнил требование сотрудника полиции об остановке;

10) для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения;

11) для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия.

При этом, сотрудники полиции самостоятельно определяют вид того, или иного, допустимого Законом специального средства, в зависимости от складывающейся ситуации.

Сущность **применения** административно-правовых норм состоит в действиях компетентных, наделенных административными правоприменительными (юрисдикционными) полномочиями органов государства, общественных организаций и должностных лиц по принятию установленного правовой нормой государственно-властного решения к конкретной ситуации, с целью оптимизации существующих общественных отношений.

По своему социальному содержанию применение административно-правовых норм представляет собой одну из правовых форм исполнительной, управленческой деятельности. Поскольку применение норм административного права носит государственный характер, то субъектами применения могут быть только правомочные органы и должностные лица, наделенные право-применительной компетенцией¹⁹.

¹⁹ См.: Корнев А. П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях.

Применение административно-правовых норм является исключительной прерогативой субъектов исполнительной и судебной власти, а в исключительных случаях, наделенных такой компетенцией общественных организаций. Все иные участники государственных управленческих отношений правоприменительной способностью не обладают.

Все действия полномочных субъектов, по применения правовой нормы, можно разделить на четыре стадии:

- 1) установление юридических фактов и иных обстоятельств, к которым необходимо применить правовую норму;
- 2) выбор подходящей правовой нормы, соответствующей фактическим обстоятельствам, подлежащим урегулированию;
- 3) ссылка на выбранную правовую норму в управленческом акте – решении;
- 4) исполнение принятого решения.

Основные требования правильного применения правовых норм: законность, обоснованность, индивидуальность, целесообразность. Вместе с тем, при применении правовых норм, недопустимо противопоставлять целесообразность законности, ибо законность является правовым принципом, а целесообразность выступает лишь в виде субъективного осознания правоприменителем полезности той, или иной правовой нормы.

Глава 2. Государственное управление: понятие, сущность и место в социальной системе общества

2.1. Понятие, сущность и признаки государственного управления

Понятие «управление», как специальный вид функциональной деятельности, особой категории лиц, получило задолго до появления первого государства, в родоплеменных отношениях. В широком смысле под управлением следует понимать совершение определенных правовых организационных действий, направленных на упорядочивание каких-либо процессов, происходящих в социальной среде общества. В подобном понимании оно трактуется и в наши дни.

В общественной науке понятие управления в наиболее обобщенном виде, выработано Н. Винером, основывающем свои заключения на кибернетике – науке о закономерностях всякого управления, происходящего в механизмах, в живой природе, в том числе, в человеческом обществе.

Сущностью государственного управления заключается в достижении положительного, социально полезного результата, путем целенаправленного воздействия управляющего

субъекта, государственного органа или должностного лица исполнительной власти на конкретный объект.

Государственное управление, представляет *главную функцию государства* и характеризует самую широкую область практической деятельности специальных, исполнительно-распорядительных органов государства. Без государственного управления невозможно реализовать не одну функцию государства, невозможно реализовать и не одну правовую норму. В государственном управлении наиболее полно реализуется и процессуальная деятельность всего государственно-правового механизма. В своей докторской диссертации А. С. Сенин, отмечает, что «данная деятельность, определяется не только властью и политикой, а раскрывается через механизм практической реализации процессуально-правового статуса полномочных субъектов, при помощи которого решаются задачи государства и его органов различного уровня. Государственное управление связано непосредственно с организационным, регулятивным воздействием на все общественные процессы и явления. При этом различают следующие виды управления:

– **научное**, опирающееся на объективно познанные законы развития природы и общества и **стихийное**, связанное с многообразными, природными или техногенными процессами, не подвластными человеку, но требующими особого внимания и принятия мер, направленных на устранение неблагоприятных последствий для государства, обще-

ства, личности.»²⁰

Вместе с тем, следует отметить, что поврежденная природа человеческого мировоззрения, связанная с атеистическими убеждениями, не всегда верно представляет объективное развитие природы и общества, что, безусловно, негативно отражается на выработке истинно научных знаний, относительно управления, как главной функции государства. В отличие от управления научного, стихийное управление может проявляться, например, при возникновении чрезвычайных ситуаций. Его необходимость связана со спасением людей, их имущества, объектов природного мира. Чрезвычайных ситуаций природного, или техногенного характера (землетрясений, извержений вулканов, цунами, наводнений, или аварий на предприятиях, объектах).

Научное управление в свою очередь подразделяется на: техническое, биологическое, социальное. Наука административного права в большей степени имеет прямую связь с социальным управлением, в основном осуществляемым органами исполнительной власти. Вместе с тем социальное управление включает в себя так же деятельность муниципальных органов власти и общественных организаций, которые, участвуя в управлении различными общественными процессами, оказывают содействие государству в решении

²⁰ См.: Сенин А. С. Докторская диссертация. «Инновационные технологии управления развитием предпринимательства в РФ. – СПб.: Академия управления и экономики, 2005. – С.68.

большого количества различных социальных вопросов, без которых государство не может обходиться (здравоохранение, образование, экология, промышленность, наука, культура, управление имуществом и др.).

По мнению В. Г. Афанасьева, «управление общественными процессами выступает как целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья на основе познания и использования присущих ей объективных закономерностей в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей»²¹. Профессор Атаманчук Г. В. определяет управление как «целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т. д.)»²².

Государственное управление непосредственно связано с повседневной деятельностью органов исполнительной власти и представляющих их государственных служащих и на-

²¹ См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М.: Политиздат, 1968. С. 110.

²² См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Омега-Л, 2004. С. 50, 552.

правлено на обеспечение всех функций государства. Государственное управление всегда регламентируется нормами административного права, потому имеет с ним неразрывную связь. Государственное управление в Российской Федерации и за рубежом представляют основные объекты, изучаемые наукой административного права наряду с административно-правовыми нормами и механизмами государственного управления (государственными управленческими отношениями).

В юридической науке существуют различные точки зрения на понятие государственного управления. Например, Волков Н. А. представляет **государственное управление** как – исполнительную деятельность по непосредственной практической организации общественных процессов в обществе.».²³

Профессор Бачило И. Л. представляет государственное управление как целенаправленное организующее воздействие органов государственной власти на развитие различных сфер общественной жизни с учетом экономических, политических и социальных характеристик государства на определенных этапах его исторического развития.²⁴ Профессор Габричидзе Б. Н. определяет государственное управле-

²³ См.: Волков Н. А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства // Вопросы государства и права. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1959.

²⁴ См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. д.ю.н. И. Л. Бачило. М., 1998. С. 28.

ние как «осуществляемую от имени, по поручению и уполномочию государства управленческую деятельность, то есть исполнительную и распорядительную деятельность, в сферах и областях (отраслях) экономического и социального развития гражданского общества, охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократического и правового государства».²⁵

По нашему мнению, управление следует определять как главную, регламентированную правовыми нормами, рациональную деятельность специальных, наделенных властными полномочиями субъектов (людей и организаций), оказывающих организационное, регулятивное воздействие на различные общественные процессы, с целью решения стоящих перед государством социально полезных задач в различных сферах общественной жизни государства.

Исходя из представленного определения государственно-го управления, можно выделить следующие его характерные черты:

- оно является главной функцией государства;
- оно служит интересам государства;
- оно представляет социально полезную деятельность специальных, наделенных государственно-властными полномочиями субъектов;

²⁵ См.: Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г., Ким-Кимэн А. Н. Административное право: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2004. С. 12.

- оно осуществляется в строгом соответствии с нормами административного права;

- оно направлено на обеспечение большинства государственных функций и определенных ими целей и задач.

Государственное управление отличается от других видов государственной деятельности спецификой своих функций, правовых принципов, методов и многообразных форм.

Характерные черты государственного управления :

- подзаконный характер,
- множественность взаимодействующих субъектов,
- государственно-властный характер, основанный на велениях, обязательных для исполнения,
- подконтрольность и подотчетность управленческой деятельности,
- строгая соподчиненность внутриорганизационных структур и индивидуальных субъектов управления.

Подзаконный характер деятельности означает, что государственное управление строится и осуществляется в строгом соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Множественность взаимодействующих субъектов, следует рассматривать с позиции того, что за различными функциями государства стоят различные органы исполнительной власти (министерства, службы, агентства), которые имеют между собой тесные взаимосвязи, взаимообусловленные решением общих целей и задач, стоящих перед государством.

Все органы исполнительной власти наделены государством правом издавать правовые подзаконные акты, по направлениям своей деятельности, которые обязательны для исполнения теми, кому они адресованы. Координаторами деятельности всех органов исполнительной власти являются Президент РФ и Правительство РФ, совместно определяющие внутреннюю и внешнюю политику государства.

Подконтрольность и подотчетность управленческой деятельности, обусловлена обеспечением конституционных гарантий защиты прав, свобод и законных интересов населения, а так же предупреждения возможных нарушений со стороны отдельных управляющих субъектов и пресечения фактов коррупции и произвола в управленческой деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти государства.

Строгая соподчиненность внутриорганизационных структур и индивидуальных субъектов управления обусловлена субординационными отношениями, при которых нижестоящие органы и должностные лица обязаны исполнять распоряжения (властные веления) вышестоящих органов и должностных лиц.

2.2. Функции государственного управления

Процесс государственного управления неизменно связан

с функциями государства. Управление, как деятельное проявление, и само представляет собою основную (главную) функцию государства.

В теории государства и права под функциями государства принято понимать *основные направления внутренней и внешней деятельности государства*, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное назначение²⁶. Так, под функцией, согласно толкованию философского словаря, понимается роль, которую выполняет определенный социальный институт, или процесс по отношению к целому. Функция – это так же и систематическая деятельность, обязанность кого-либо.

Категория «функция» в латинском языке обозначает «исполнение», «соответствие», «совершение», «отображение»²⁷. Наиболее полно роль государственного управления проявляется в его функциях, т. е. в деятельности органов исполнительной власти и их государственных служащих. В функциях государства воплощается и раскрывается его целенаправленная деятельность, решается абсолютное большинство практических задач, реализуются вопросы внешней и внутренней политики. Функции государства возникают и развиваются сообразно его историческим целям и за-

²⁶ См.: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. Ред. проф. М. Н. Марченко. – Том 1. Теория государства. – М.: Издат. «Зерцало», 1998. – С. 197.

²⁷ См.: Большой энциклопедический словарь Кирилла и Мефодия». – М., 2003 г.

дачам на различных этапах развития государственности. В упрощенном виде, под функциями государства понимаются основанные на законах основные направления его деятельности. Под функциями же управления следует понимать основные направления деятельности органов исполнительной власти государства, регулируемые нормами административного права. Исходя из сказанного, можно дать определение функции государственного управления. ***Функция государственного управления – это основанная на нормах административного права устойчивая деятельность органа (органов) исполнительной власти, направленная на достижение определенных социально полезных целей и решение стоящих перед государством задач на определенном историческом этапе его развития.***

Из функций государства некоторые авторы выделяют *функции органов государства* то есть реализацию компетенции, прав и обязанностей отдельных органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме и политической системе общества. Представляется, что данное отграничение не вполне оправдано, т. к. не увязывается с содержанием понятия «Государство»²⁸.

Термин «государство» является понятием обобщенным, безраздельно включающим такой обязательный элемент как

²⁸ См.: Байтин Т. И. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Отв. Ред. проф. М. Н. Марченко. – Том 1. Теория государства. – М.: Издат. «Зерцало», 1998. – С. 199.

«организация публичной власти» – система органов публичной власти, которая является механизмом реализации государственных функций, без чего государство существовать не может, не может и реализовать не одну из своих функций.

В нормативных правовых актах не содержится понятия «государство», а в теории государства и права существует множество, иногда не согласующихся понятий. Позволим себе представить понятие государства, включив в него обязательные, на наш взгляд, определяющие его содержание элементы, без которых само понятие – «государство», утрачивает свое смысловое содержание.

***Государство** (авт.) – социально организованная общность людей, именуемых – народ, проживающих в рамках единого суверенного, территориально-пространственного образования, имеющая свою историческую культуру, единую экономическую, политическую и правовую системы и управляемую органами публичной власти.*

Таким образом, понятие государства включает в себя пять взаимосвязанных обязательных элементов:

- социально организованную общность людей (народ), проживающих в границах единого территориально-пространственного суверенного образования;
- наличие устойчивой исторической культуры с ее религиозными воззрениями, обычаями, традициями;
- наличие независимой экономической системы;
- наличие самостоятельной правовой системы;

– наличие политической системы публичной власти.

Организация публичной, административной власти представляет собою систему специальных юрисдикционных и полномочных органов государства, которые и осуществляют разнообразные виды государственной деятельности. Никакой самостоятельной деятельности (функций), не свойственных именно государству, или не прописанных в нормах государственного права, государственные органы осуществлять самостоятельно не могут, они обязаны строго руководствоваться в своей деятельности законом и правовыми нормами, применяемыми к определенным общественным отношениям. Именно поэтому *функции органов государства* не следует однозначно отделять от понятия *функции государства*, ибо они являются фактором обеспечения основного предназначения государства.

Функции государственного управления проявляются в деятельности системы публичной власти, обеспечивающей реализацию целевых программ социального, экономического и культурного развития общества. Управление субъектов публичной власти связано с руководством общественными процессами во всех сферах и отраслях социальной жизни общества. Управление осуществляется посредством применения различных методов (средств, способов и приемов) воздействия субъектов управления на общественные отношения в целях достижения рациональных результатов в процессе правоприменительной деятельности.

Классификация функций государства может быть определена по различным критериям.

Так, профессор Марченко М. Н. отмечает, что в зависимости от того, в какой сфере общественной жизни – внутренней или внешней – осуществляются те или иные функции государства, разрешению каких задач они служат – внутриполитических или внешнеполитических – они подразделяются на внутренние и внешние²⁹.

Внутренние функции государства – это деятельность государства, реализуемая через его специальные властные структуры (органы), направленная на удовлетворение внутренних общественных потребностей. Например: защита конституционного и общественного строя от внутренних деструктивных сил; обеспечение безопасности юридических и физических лиц от противоправных посягательств и угроз природного и техногенного характера; охрана общественного порядка; обеспечение реализации социальных прав граждан; функция развития культуры науки и образования; развитие социальных структур, направленных на повышение качества жизни населения, функция духовного и нравственного воспитания гражданского общества и др.

К внешним функциям относится деятельность государства, связанная с укреплением основ государственности, государственного суверенитета, сохранение исторической культуры народа в рамках мирового сообщества, обеспече-

²⁹ См.: Там же. – С.198.

ние национальной безопасности, защита конституционного строя и государственной целостности, обеспечение мира и поддержание мирового порядка; развитие межгосударственного культурного, научного сотрудничества и т. п.

В свою очередь внутренние и внешние функции государства мы предлагаем классифицировать по характеру государственной и общественной значимости как **основные** и **вспомогательные**. К основным функциям относится такая деятельность государства, которая связана с жизненно необходимыми потребностями общественного строя, без осуществления которой просто невозможно само существование определенного типа государства. Иными словами, *основные функции* – это наиболее общие, важнейшие направления деятельности государства, ориентированные на достижение главных стратегических целей и решение коренных задач, стоящих перед государством в определенный исторический период.

К основным функциям государства можно отнести такие функции как:

- обеспечение прав, свобод и законных интересов людей, проживающих на территории государства;
- воспитание духовности и нравственности в социальной среде общества;
- защита конституционной целостности и политического строя государства;
- обеспечение государственной безопасности от внешних

угроз;

- охрана общественного порядка и обеспечение безопасности населения в условиях чрезвычайных ситуаций;
- развитие науки, образования и культуры;
- защита государственных границ;
- развитие государственной экономики;
- повышение социально-экономического уровня жизни населения;
- обеспечение экологической безопасности, охраны природы и жизненной среды обитания от факторов вредного внешнего воздействия;
- развитие промышленного производства и современных технологий;
- развитие продовольственной базы;
- развитие здравоохранения;
- развитие правовой и информационной системы общества;
- развитие политической системы государства;
- развитие внешнеэкономических и культурных связей.

В этот перечень можно отнести и ряд других функций государства, без которых оно не может обходиться в современных условиях, без которых невозможно обеспечить его национальную безопасность.

Таким образом, под основной функцией государства следует понимать законодательно закреплённый вид государственной деятельности, в котором наиболее полно реализу-

ются основные цели и задачи государства, а так же его обязательства перед населением. В основных функциях наиболее полно проявляется сущность и назначение государства конкретного типа, и разрешаются его главные стратегические цели. Характерной их особенностью этих функций является их историческое постоянство (устойчивость). Таких функций у государства значительно меньше, чем функций вспомогательных. Иначе говоря, основные функции представляют собою устойчивую связь с государством. Другие же функции государства, условно называемые вспомогательными, или обеспечительными направлены на содействие основным функциям в достижении стоящих перед ними целей. Вспомогательные функции входят в круг постоянных обязанностей конкретных государственных органов, государственных служащих и должностных лиц, (например: обеспечение безопасности дорожного движения, является вспомогательной функцией по отношению к функции обеспечения общественной безопасности, либо, защита лесного фонда от пожаров, является вспомогательной функцией по отношению к функции охраны природы и т. д.). Таких функций у государства значительно больше, чем основных, они носят хотя и второстепенный, но необходимый для поддержания жизнедеятельности государства характер. Количество этих функций, в отличие от основных функций государства, имеющих определенное постоянство, может увеличиваться, в зависимости от жизненной необходимости, или наоборот

упраздняться вместе с осуществляющими их государственными органами.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.