ЮРИСПРУДЕНЦИЯ УЧЕБНИК ДЛЯ ВУЗОВ

С. Ф. Мазурин

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Том I

РОССИЯ

Издательство Прометей

Станислав Мазурин

Административное право. Том I

«Прометей»
2017

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73

Мазурин С. Ф.

Административное право. Том I / С. Ф. Мазурин — «Прометей», 2017

ISBN 978-5-906879-45-5

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.

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73

ISBN 978-5-906879-45-5

© Мазурин С. Ф., 2017
© Прометей, 2017

Содержание

Раздел 1. Общая часть. Основные правовые институты административного права и государственного управления 7
Введение 7
Глава 1. Предмет, задачи и система административного права 9
1.1. Исторические предпосылки становления административного права в России 9
1.2. Цель и задачи административного права 10
1.3. Источники административного права 13
1.4. Принципы административного права 17
Классификация общеправовых принципов, установленных Конституцией РФ 17
Принцип единства системы исполнительной власти в российской Федерации 20
1.5. Административно-правовые нормы: понятие, структура, виды 23
1.6. Реализация административно-правовых норм 30
Глава 2. Государственное управление: понятие, сущность и место в социальной системе общества 33
2.1. Понятие, сущность и признаки государственного управления 33
2.2. Функции государственного управления 36
Классификация функций государственного управления 39
2.3. Система, виды и признаки государственного управления 42
2.4. Понятие, сущность и назначение института государственного управления и управленческих отношений 47
Возникновения и прекращения государственно-управленческих отношений и их особенности 51
Основания прекращения государственного управленческого отношения 52
2.5. Принципы государственного управления 52
Глава 3. Административное и административно-процессуальное право – отрасли российского права 57
3.1. Общая характеристика роли и значимости административного права как отрасли российского права 57
3.2. Две ветви административного права – материальное и процессуальное 59
3.3. Предмет и метод административного права 63
Метод административного права 66
3.4. Административно-правовые и административно-процессуальные отношения: понятие, структура, виды, особенности 68
Структура (элементы) административно-правовых отношений 69

Виды административных процессуальных правоотношений 72
Глава 4. Наука административного права 76
4.1. Предмет и особенности науки административного права 76
4.2. Краткий очерк развития науки административного права в России, СССР, Российской Федерации 79
Конец ознакомительного фрагмента. 82

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 государственного 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 урегулировать 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 отнести 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 государствен-

ной 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 государственной 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 пятисотлетнего 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, 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 здравия» (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]

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.

---

[1] См.: Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право): Конспект 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.

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 деятельность – 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 изменением 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 дея-

[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.

тельности 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 государственных 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 законных 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 законодательной и исполнительной власти направлена на поиски наиболее эффективных направлений развития административного законодательства. В процессе нормотворческой деятельности, система адми-

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

нистративного 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 неэффективной 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, жилищ-

ной, 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 административных 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 административным правом.

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

В целом, к источники административного права, в соответствие 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 Федерации;
- 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 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 на основании международных договоров.

Международным договором является соглашение, которое может содержаться в двух или более связанных между собой документах. В качестве примеров таких договоров явля-

---

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

[6] См.: studme.org 59188/pravo…mezhdunarodnogo_dogovora

ются 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:

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.

VII. 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 распоряжению 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.

---

[7] См.: Там же

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, 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, относящиеся 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 обшир-

ную 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, свойственных 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 соответствие всех действий и управленческих решений Конституции РФ и действующим на территории Российской Федерации законам. Закреплен принцип законности в ст. 15 Конституции РФ[8]:

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 единообразное толкование, уяснение и применение конституционных норм и правовых норм Федерального законодательства на всей территории РФ, всеми без исключения органами государственной власти, местного самоуправления и наделенными государственно-властными полномочиями физическими

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

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] Принципы гласности и открытости также находят свое отражение и в иных правовых актах, в частности в ст. 3 Федерального 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 гражданина[10].

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 судопроизводства, 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.

---

[9] См.: Указ 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»

[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.

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 Конституции 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 из 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, отношения 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 административном 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.

---

[11] См.: http://www.kodap.ru/kommentarii/razdel-4/glava-24/st-24–3-koap-rf

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» характеризует 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, независимо 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 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.

---

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

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 действиями (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 общеотраслевые 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 технологий 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 государствоведы, 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 административного 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 долженствования, но только один вид их: именно, *нормы права.* Правила мышления исследуются в *логике;* правила художественного 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 общественными 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 физи-

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

ческих 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 законов;

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 самоуправления, 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 осуществления[14].

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;

---

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

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 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-правого регулирования, характерны две группы административно-правовых норм: предписания и запреты, без которых немыслима 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 административно-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 совершением 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.).

[15] См.: Коревев А. П. Нормы административного орава и их применение. М., 1978. С. 28–30.

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 основаниям[16]:

– по предмету регулирования;

– по методу воздействия на поведение субъектов административного права;

– по форме предписания;

– по пределам действия (в пространстве, во времени, по 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 нормы 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

[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

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 факторами, предусмотренными законодательством о чрезвычайном положении[17].

Представленную профессором Кореневым 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 Российской 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.

---

[17] *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

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. Конклюдентными 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 административно-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 одноразовое 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 правонарушений, 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 непременным условием всех других форм реализации норм административного права[18].

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

---

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

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 которого 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 компетенцией[19].

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.

---

[19] См.: *Коренев А. П.* Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. С.52

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 достижение 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 связанно 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, общества, 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 иму-

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

щества, 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 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 направлено 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 управление 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]

---

[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.

[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.

[25] См.: Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г., Ким-Кимэн А. Н. Административное право: Учебник. М.: ТК Велби; Про-

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 государственного 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;

– 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.

спект, 2004. С. 12.

2.2. Функции государственного управления

Процесс государственного управления неизменно связан с функциями государства. Управление, как деятельное проявления, 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 назначение[26]. 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 задачам 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 «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 образо-*

---

[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.

[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.

вания, 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 внешние[29].

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, обеспечение национальной безопасности, защита конституционного строя и государственной целостности, обеспечение мира и под-

[29] См.: Там же. – С.198.

держание 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 закрепленный вид государственной деятельности, в котором наиболее полно реализуются 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 необходи-

мый 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.

Основные функции, включая государственную функцию управления, возникают и совершенствуются одновременно с возникновением государства и прекращают свое существование с прекращением его существования. Особого внимания, на наш взгляд, требует государственная функция управления, как основная функция государства, возникшая и развивающаяся одновременно с возникновением самого государства, которой практически отводится недостаточное внимание в научной и учебной литературе по административному праву и теории государства и права. Данная функция представляет собою оперативную, организационно-координационную, регулятивную деятельность аппарата государственной власти, осуществляемую при помощи широких слоев общественности, направленную на урегулирование многообразных общественных отношений, происходящих в различных сферах государственной жизни[30].

Г. В. Атаманчук, определяя сущность государственного управления как направляющее, организующее и регулирующее воздействие на общественные отношения, подчеркивает возрастающее значение таких функций, как согласование, координация и интеграция на общей правовой и организационной основе[31]. Отмеченные функции, на наш взгляд, имеют второстепенное, вспомогательное значение. Применительно к понятию «государственное управление», для нас представляют определенный интерес как основные, так и вспомогательные функции государства. Как нами уже и отмечалось, все государственные функции целесообразнее подразделять на **основные и вспомогательные.** Так, например: *правотворчество* и *управление,* как виды государственной деятельности, без сомнения следует отнести к основным – главным функциям государства. В свою очередь не правотворческая, не управленческая деятельности не могут осуществляться без ряда вспомогательных функций: сбора и анализа необходимой информации, планирования, программирования, принятия организационного решения, и др., которые осуществляются специальными органами, создаваемыми законодательной и исполнительной властью государства для реализации основных функций государственного управления.

Все функции государственного управления, условно, можно разделить на три большие группы, каждая из которых имеет свои характерные особенности, свои цели, задачи и предназначение. Вместе с тем, все функции управления, не зависимо от их особого свойства и характера, сводятся к единым целям и задачам, стоящим перед государством, прежде всего, к реализации государственной внешней и внутренней политики, направленных на повышение качества жизни населения и обеспечение национальной безопасности государства.

Классификация функций государственного управления

1). Общие вспомогательные функции.

Общие вспомогательные функции присущи всем органам исполнительной власти, они предназначены для содействия институтам государственного управления в реализации ими основных, специальных функций к таким функциям относятся:

– функция исследования различных факторов; лежащих в основе определенного вида государственной деятельности;

---

[30] См.: Мазурин С. Ф., Харитонова О. Н. Государственное управление в России (проблемы, совершенствование механизма реализации). Монография. СПб академия управления и экономики. СПб. 2006. С. 63–65.

[31] Атаманчук Г. В. Управление: социальная ценность и эффективность. – М., 1995. – С. 19, 23.

– функция анализа и учета возникновения определенных социальных и природных явлений и процессов;

– функция прогнозирование развития возможных ситуаций;

– функция планирования проведения определенных мероприятий;

– организационная функция, направленная на проведение различных мероприятий;

– функция учета, связанная с расстановкой и задействованием необходимых сил и средств;

– регулятивная функция, направленная на преобразование определенной ситуации в заданном направлении;

– функция взаимодействия с общественность, рассмотрения обращений граждан и организаций;

– контрольная функция;

– надзорная функция.

Следует отметить, что перечень отмеченных функций, присущих всем управленческим структурам государства и осуществляется ими в соответствии с конкретными целями и задачами, которые отражены в правовом статусе различных органов исполнительной власти. Все эти функции направлены на обслуживание основной деятельности всех без исключения организационных структур и проявляются в различных формах. В различных структурах органов государственного управления создаются внутриведомственные подразделения: управления, департаменты, отделы, целью которых является непосредственная реализация вспомогательных функций (например, аналитическое управление министерств, или департамент по рассмотрению письменных обращений граждан).

Существенную роль в решении целей и задач основных (специальных) функций государственного управления, играют и общие обеспечительные функции, так же носящие вспомогательный характер.

2). Общие обеспечительные функции.

К обеспечительным функциям государственного управления, без которых не может обходиться не один из органов исполнительной власти, относятся следующие функции:

– подбор кадров и расстановка кадров;

– обучение и переподготовка управленческого персонала;

– обеспечение государственных служащих рабочими местами;

– документационное и информационное обеспечение персонала;

– финансовое обеспечение реализуемых мероприятий и сотрудников аппарата управления;

– материально-техническое обеспечение сотрудником аппарата управления;

– хозяйственное обеспечение органов исполнительной власти и др.

Безусловно, эти функции играют важную роль в совершенствовании государственной системы управления, от их качества и полноты во многом зависит качество и эффективность выполнения *специальных функций государства,* к которым следует отнести ранее перечисленные нами основные функции государства:

– защиту прав и свобод граждан;

– обеспечение безопасности государства;

– охрану общественного порядка;

– обеспечение обороны государства;

– охрану государственных границ;

– обеспечение внешней политики;

– развитие образования и науки;

– обеспечение занятости и охрана труда;

– охрану собственности;

– налогообложение;

– развитие здравоохранения;

– развитие культуры;

и другие, соответствующие предназначению создаваемых для их реализации органов исполнительной власти.

Для того, чтобы любая основная специальная функция государства могла быть реализована, необходимо создание механизма управления, в лице государственно-властных органов, т. е. специальных субъектов, деятельность которых направлена на урегулирование общественных отношений, но и этого еще не вполне достаточно, так же необходимо наделить данные субъекты (органы публичной власти) специальным правовым статусом и определить круг их полномочий. Например, для того, чтобы реализовать какую-либо основную функцию, возьмем, к примеру, **экономическую функцию** государства, необходимо создание экономических институтов: министерства финансов, банков, иных, небанковских кредитных учреждений, налоговых органов и др., без создания которых невозможно реализовать правовые предписания, направленные на осуществление экономической деятельности государства. Создание этих экономических структур, называемых экономическим механизмом, имеет тесные связи с другими органами государства (страховыми организациями, органами внутренних дел, службой финансового мониторинга и др.)

Здесь необходимо отметить, что все основные и вспомогательные функции государства имеют тесную взаимосвязь и взаимозависимость и не могут существовать изолированно, ибо и само предназначение государства как организации публичной власти потеряет всякое смысловое содержание. Из всего сказанного следует сделать однозначный вывод, что каждая из основных функций государства обеспечивается совокупностью вспомогательных функций имеющих специфический отраслевой характер. Таким образом, осуществление основных функций государства по своему со держанию есть непрерывный процесс реализации отдельными государственными органами многочисленных вспомогательных функций.

Следует отметить, что во многих административных правовых актах, устанавливающих правовой статус определенного органа исполнительной власти, одновременно содержат в себе не одну, а несколько как основных, так и вспомогательных функций управления. Например, в ст. 2 «Основные направления деятельности» Федерального Закона № 3 от 7 февраля 2011 года «О полиции» с изменениями от 4 июля 2016 года», установлены такие основные функции как:

1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам и др.

Наряду с основными функциями, обозначены и такие вспомогательные функции как:

1) использование полицией достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем (ст.11);

– применение полицией отдельных мер государственного принуждения (Гл. 4)

– формирование и ведение банков данных о гражданах (ст.17) и др.

Все функции государственного управления проходят циклически повторяющиеся стадии, которые называют управленческим циклом. Управленческий цикл представляет собой повторяющуюся совокупность последовательно осуществляемых управленческих действий или стадий, регулируемых правовыми нормами.

«О количестве стадий управленческого цикла в литературе нет единого мнения.

Цикл управления можно представить в следующем виде:

1) выявление и осмысление актуальной проблемы управления;

2) формулирование целей и постановка задач;

3) подготовка и принятие управленческих решений и их правовое закрепление;

4) организация исполнения управленческих решений;

5) корректирование управленческого решения и регулирование системы управления.

В основе реализации государственно-властных функций управления лежат принципы законности, гласности, доступности и др.»[32].

Процесс управления, как функция в собственном смысле, всегда представляет собою ряд определённых самостоятельных и последовательных стадий: изучение объекта управленческой деятельности; определение средств, методов и способов управленческого воздействия на требующие урегулирования общественные отношения; планирование ряда организационных мероприятий, выработка и принятие управленческого решения; организация его исполнения; контроль исполнения решения; анализ, прогнозирование и подведение итогов. Все эти стадии управления необходимы для эффективного решения стоящих перед государством целей и решения проблемных задач. Все основные функции государства: социально-культурная, социально-политическая, социально-экономическая и др., реализуются только через функцию государственного управления и по другому реализованы быть не могут.

Вопросы внутренней и внешней организации управления в обществе находят свое социально-правовое разрешение в определении правового статуса, предмета ведения и компетенции конкретного органа управления.

2.3. Система, виды и признаки государственного управления

Управление общественными процессами и отношениями, представляет собою совокупность обязательных, устойчивых, взаимообусловленных элементов, без которых невозможна функциональная деятельность государства. Совокупность таких элементов и составляет целостную систему государственного управления.

Система управления в основном классифицируется по видам: социальное (государственное, муниципальное и общественное), биологические и технические.

Под системой управления, по мнению В. С. Четверикова, понимается совокупность двух и более взаимосвязанных и взаимозависимых элементов (подсистем), образующих целостное единство. В соответствии с этими элементами В. С. Четвериков определяет специфические признаки системы управления:

«Первый признак системы управления. Она включает в себя – **субъектов управления** и **объекты управления**. К первой подсистеме относятся ***управляющие субъекты*** – государственные юрисдикционные органы, или государственные служащие, наделенные юрисдикционными полномочиями и ***управляемые субъекты*** (часто называемые в юридической литературе объектами управления) – организации и физические лица, у которых объем юрисдикционных полномочий меньше, чем у управляющих субъектов, либо они вообще не имеют государственно-властных полномочий. В юридической литературе, к объектам управления относят управляемых субъектов, на волю и поведение которых оказывается управленческое воздействие со стороны юрисдикционных органов и их должностных лиц. В данном случае, воля и поведение управляемых субъектов, по мнению автора, и будет выступать как объект управления. Вторую подсистему составляют предметы управления – **общественные отношения**, возникающие между управляющими и управляемыми субъектами.

[32] Классификация функций органов управления /k2x2.infoshpargalki/administrativnoe shpargalka…

Как правило, система конкретного органа управления является одновременно управляющей системой по отношению к нижестоящей управляемой подсистеме и управляемой по отношению к вышестоящей управляющей системе управления.

Второй признак системы управления – это взаимосвязь и взаимозависимость субъектов и объектов управления, которая регламентирована как социальными правовыми нормами, имеющими государственно-властный характер, так и нормами морали, традициями, обычаями и др.

Управленческих отношений, возникающих между управляющей и управляемой системой в государственной, или муниципальной сфере деятельности, регламентированы административными правовыми нормами и правилами и обязательно имеют только **государственно-властный характер.** В отношениях, возникающих вне государственной, или муниципальной сфер деятельности, не всегда носят формализованный характер, а потому могут регламентироваться нормами морали, традициями и обычаями делового оборота.

Третий признак системы управления – целостное единство управляющей системы, понимаемое как тесная взаимосвязь и взаимообусловленность между элементами одной системы. Например, в пункте 3 ст. 5, пункте 2, ст. 77 Конституции РФ закреплены целостность и единство системы исполнительной власти в РФ. Реализации этих конституционных целей способствуют такие организационно-правовые средства, как создание Государственного Совета, реформирование института полномочных представителей Президента РФ в Федеральных округах, приведение законодательства субъектов РФ в единое правовое поле и укрепления вертикали исполнительной власти в Российской Федерации и другие.

Следует различать понятия признак системы и системный признак.

системный признак означает качественное отличие одной системы управления от других систем управления, так как каждая из этих систем управления имеет свои цели, задачи, функции, формы и методы организации деятельности, то есть многие ФОИВ отличаются между собой по этому признаку.

Необходимо также различать понятия «системный подход» и «системный анализ» в организации и деятельности управления ФОИВ.

системный подход – это один из основных общенаучных методов познания сложных объектов и процессов управления в обществе и природе, с его помощью выявляются основные типы связей и осуществляется сведение их в единую теоретическую модель или схему, позволяющую адекватно характеризовать эти объекты и процессы с целью совершенствования их функционирования на практике.

системный анализ – это совокупность методологических средств и операций, используемых для подготовки и обоснования решений по сложным проблемам исследуемых процессов или объектов общества и природы. Все эти понятие тесно связаны с процессом изучения организации управления социальными (общественными и государственными) системами, функциями государственного управления, осуществляемыми в большом объеме органами исполнительной власти»[33].

Важнейшим звеном социального управления, рассматриваемым в административном праве, является государственное управление.

Государственное управление в России это основанная на правовых нормах организационная, упорядочивающая, регулирующая, координирующая и контролирующая деятельность специальной группы людей. Цель этой деятельности сводится к приведению всех общественных отношений в соответствие с интересами государства.

государственное управление – это основная функция государства, представляющая сознательное и целенаправленное, организационное воздействие, осуществляемое специ-

[33] Классификация функций органов управления /k2x2.infoshpargalki/administrativnoe shpargalka…

альными юрисдикционными органами государства (в основном исполнительными органами государственной власти) на общественные отношения, возникающие в различных сферах внутренней и внешней государственной деятельности. Как нами уже было отмечено, государственное управление наиболее полно находит свое отражение в реализации государственных функций, потому оно представляет важнейшую часть всей системы социального управления.

Под социальным управлением принято понимать управление общественными процессами, воздействие на все или отдельные сферы общественной жизни. Оно выражается в обозначенных общих признаках управления, но отражает и особенности организации общественной жизни. Социальное управление осуществляется там, где есть совместная деятельность людей.

Главным назначением социального управления является воздействие на общественные отношения, регулирование поведения отдельных людей, или групп, для достижения поставленных социально полезных целей. В социальном управлении выражен властно-волевой характер государственных органов власти, органов местного самоуправления и содействующих им различных общественных организаций. Социальное управление представлено особым управленческим механизмом воздействия на человека, или определенные социальные группы, который предполагает наличие таких обязательных элементов, как:

– специальные субъекты управления,

– объектов управления,

– наличие прямых связей между субъектом и объектом управления (выражено в приказах и распоряжениях, обязательных для исполнения) и наличия обратных связей (получение информации о выполнении приказов и распоряжений).

По мнению некоторых ученых, существует четыре вида социального управления:

– государственное управление (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти);

– местное управление (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление);

– общественное управление (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях);

– коммерческое управление (управление в коммерческих организациях, созданных с целью извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками).[34]

Признаки социального управления:

1) Наличие волевого, основанного на законах, властного характера воздействия субъекта управления на объекты управления. Волевой властный характер находит свое выражение в различных формах и методах воздействия на определенную группу общественных отношений, в зависимости от различных факторов и условий возникающих в социальной среде общества.

2) Социального управления имеет прямое воздействие на объект управления, с целью устранения возникшей социальной проблемы, негативно влияющей на социальную среду общества и отражает интересы определенных социальных групп, или же большинства населения государства.

3) Наличие субъектов и объектов управленческого воздействия.

Субъектами управления (управляющими субъектами), являются как физические лица, так и определенные организации, наделенные властными полномочиями. Объектами управ-

[34] См.: Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С. 145.

ления так же являются физические лица и организации, не имеющие властных полномочий, потому их условно принято называть управляемыми субъектами. Компетенция и полномочия властных, управляющих субъектов находят свое отражение в их правовом статусе закрепленном в законах Российской Федерации, в Положении о конкретном органе управления, утверждаемом указом Президента Российской Федерации, или постановлением Правительства РФ, в зависимости от соподчиненности субъекта управления, либо находящих свое отражение в законах субъектов Российской Федерации (например, для государственных гражданских служащих субъекта РФ).

Значительное многообразие управленческих отношений, охватывающих не только государственные сферы деятельности, но и сферы деятельности муниципальных и общественных организаций.

В современных условиях, развития рыночных отношений в России и непомерного увеличения дисбаланса между самыми богатыми и самыми бедными слоями общества, возникает острая необходимость в совершенствовании всей системы социального управления государства. Резкое социально-экономическое расслоение общества, существенно повышает риски возникновения социальных и межнациональных конфликтов, негативно влияющих на гражданскую правопослушность и национальную безопасность государства.

5) Множественный характер правовых актов и правовых норм, регулирующих различные виды социальной деятельности, а так же закрепляющих права и обязанности участников социального управления.

Одной из разновидностей социального управления является **местное самоуправление**. В Конституцией РФ (ст. 3) определено, что единственным источником власти в стране является ее народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Основной задачей современного российского государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод его граждан… Реализация данной задачи, осуществляется в конкретных территориальных образованиях компактного проживания граждан – муниципальных образованиях. Именно здесь должны быть, созданы условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечена возможность благоустроенного проживания.

Эффективность местного самоуправления определяется, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющих в своей совокупности финансово-экономические основы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления по закону обособлены от органов государственной власти Федерации и ее субъекта, на территории которого реализуется самоуправление. Власти субъекта не вправе вмешиваться в дела самоуправления, могут устанавливать лишь общие принципы его организации. Жители вправе сами, без предписаний, определять структуру органов местного самоуправления, принимать положения (уставы) муниципального образования и другие нормативные акты.

Местное самоуправление, как разновидность социального управления, выражает интересы абсолютного большинства населения и регулируется самостоятельными правовыми актами, его составной частью является муниципальное управление.

Правовую основу муниципального управления, как и всего местного самоуправления составляют:

1. Конституция РФ и федеральные законы.
2. Конституции, уставы и законы субъектов РФ.
3. Уставы муниципальных образований.

Муниципальное управление выступает в виде местного самоуправления, действующего в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению и обеспечивающей защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории.

Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и самому отвечать за их последствия.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в дальнейшем – Федеральный закон 2003 г. № 131-ФЗ) говорится следующее: Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций.

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой базы.

Правовая база местного самоуправления – это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых оно функционирует. Формирование правовой базы местного самоуправления основано на разграничении полномочий между уровнями власти и соподчиненное правовых норм. Поскольку установление общих принципов организации местного самоуправления является, согласно Конституции, предметом совместного ведения РФ и ее субъектов, оно предполагает издание федеральных законов и принятие в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Региональные законы позволяют конкретизировать положения федеральных законов применительно к местным условиям, однако они не могут противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Муниципальные правовые акты не могут противоречить федеральным правовым актам и правовым актам субъектов РФ.

Федеральные законодательные акты, касающиеся местного самоуправления, могут быть разделены на две группы. Первая включает в себя федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ, специально посвященные вопросам местного самоуправления. Ко второй относятся федеральные отраслевые законы и иные нормативные правовые акты, содержащие отдельные нормы муниципального права.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Нормативные правовые акты представительного органа регулируют важнейшие процессы жизнедеятельности муниципального образования. Наиболее типичные из них:

– положение о местных референдумах и местных выборах; положение об организации территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования;

– положение о порядке управления собственностью муниципального образования;

– правила землепользования и застройки;

– правила торговли;

– положение о муниципальном заказе;» положение о муниципальной службе и т. д.

Устав – это учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер, являющийся основой муниципального нормо-

творчества и характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения. Устав муниципального образования – своеобразная местная конституция, основной нормативный акт муниципального образования.

Устав муниципального образования и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан на местном референдуме (сходе), обладают высшей юридической силой на территории муниципального образования. Муниципальное образование разрабатывает устав самостоятельно. Согласно Федеральному закону 2003 г., устав муниципального образования принимается соответствующим представительным органом. Однако для привлечения населения к принятию столь важного документа должны в обязательном порядке проводиться публичные слушания по проекту устава и внесению изменений в него. Возможно также предварительное вынесение некоторых основных положений устава на местный референдум. После принятия решения по этим вопросам остальные положения и устав в целом принимаются представительным органом. Представительный орган муниципального образования принимает устав тайным голосованием. За принятие устава или внесение изменений и дополнений в него должно проголосовать не менее 2/3 установленного числа депутатов. В поселениях с численностью избирателей менее 100 человек принятие устава должно осуществляться населением непосредственно на сходе граждан. Устав муниципального образования, внесенные в него изменения и дополнения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации в органах юстиции.

Таким образом, социальное управление включает в себя не только государственное управление, как центральный институт регулирования общественных отношений, но и общественное самоуправление, выраженное в деятельности муниципальных образований. На сущности государственного управления, представляющем главный предмет правового регулирования административно-правовой отрасли, мы остановимся более подробно.

2.4. Понятие, сущность и назначение института государственного управления и управленческих отношений

Свое историческое начало институт государственного управления и управленческих отношений заимствовал из материальных отношений, возникших в сфере трудовой деятельности.

Единого понимания природы и форм государственных управленческих отношений в общественной науке, включая юриспруденцию, нет. Это обусловлено многообразием функций государственного управления. В действующем законодательстве общего понятия «государственно-управленческие отношения», так же нет, потому разные авторы учебников по административному праву и монографической литературы, определяют понятие, сущность и назначение институтов государственного управления и управленческих отношений в зависимости от своего мировоззрения. Одни ученые придерживаются мнения о том, что эти отношения являются базисными, другие полагают, что они – надстроечные. Однако, данные субъективные мнения не коим образом не влияют на существо рассматриваемых общественных отношений и не вносят в общественную науку каких-либо полезных знаний. Важно знать, что управленческие отношения составляют фундаментальную основу всей государственной деятельности и неразрывно взаимосвязаны со всеми иными общественными отношениями в социальной среде общества, без этих отношений государство, как социально обусловленная общность людей, вообще существовать не может. Безусловным является тот факт, что никакие государственные управленческие отношения не мыслимы без реализации государством его функций, ибо субъекты этой деятельности находятся в постоянных взаимоотношениях как внутри самих управленческих структур, так и с населением. Для

реализации всех своих функций государство всегда создавало и создает свои специальные правовые институты – органы исполнительной власти, наделенные государственно-властными полномочиями. В современный период, такими институтами государства являются государственные службы. В зависимости от исторических особенностей развития государства, эти службы могут иметь различное наименование, но при этом, осуществлять сходные виды деятельности, не теряя своего институционального значения. В современном российском государстве существует три основных института государственного управления: государственная гражданская служба, государственная правоохранительная служба и государственная военная служба. Все эти институты управления разделены по особому характеру осуществляемых ими функциональных полномочий. Именно на государственные службы и их персонал государство возлагает основные обязанности по регулированию общественных отношений, управлению делами государства в социально-экономической, социально-политической, социально-культурной и иных сферах деятельности. Указанные институты призваны реализовать внутреннюю и внешнюю политику государства, а потому вступают в многообразные управленческие отношения и связи.

Началом возникновения государственных управленческих отношений является постановка государством в законах и подзаконных правовых актах конкретных целей и задач, которые обязаны обеспечивать указанные институты. Для обеспечения поставленных перед ними целей и задач они наделены государством специальными полномочиями – административно-правовым статусом. Постановка целей и задач государственного управления зависит от конкретного направления и вида деятельности, присущей тому или иному государственному институту управления. Результат управленческих отношений, как правило, выражается в принятии управленческих решений, большинство из которых обличено в письменную форму. Решения институтов управления являются обязательным для тех лиц, кому они адресованы, за неисполнение управленческого решения, должностным лицам институтов государственного управления государством предоставлено право наложения административных санкций – административных наказаний. Для того, чтобы со стороны должностных лиц институтов государственного управления не допускался административный произвол и для снижения среди них уровня должностных преступлений, связанных с получением взяток, государство устанавливает минимум правовых санкций, которые могут применять эти должностные лица. При этом, большинство видов административных наказаний, за административные правонарушения в сфере государственного управления, государство передает органам правосудия.

Как уже было отмечено, началом государственных управленческих отношений является нормативно-правовое закрепление за институтами государственного управления специальных, свойственных им целей и задач, которые они должны решать в процессе своей повседневной деятельности. При достижении поставленных целей и повседневном решение стоящих перед персоналом институтов государственного управления задач, возникают многообразные управленческие общественные отношения. В учебнике административного права под редакцией Ю. М. Козлова виды административно-правовых отношений разделены на две самостоятельные группы.

Первую группу представляют *отношения, непосредственно выражающие сущность исполнительной власти.* В рамках такого рода отношений соответствующий субъект исполнительной власти осуществляет непосредственное управляющее (упорядочивающее) воздействие на поведение управляемых участников этих отношений. Естественно, что именно им принадлежит главенствующая роль в общей системе административно-правовых отношений. Это, прежде всего, отношения между вышестоящими и нижестоящими звеньями механизма исполнительной власти, между руководителями и подчиненными им по службе работниками административно-управленческого аппарата, между исполнительными орга-

нами (должностными лицами) и гражданами, общественными объединениями, государственными и негосударственными предприятиями и учреждениями, на которых действующим правом возлагаются определенные административно-правовые обязанности.

Вторую группу представляют *отношения, которые складываются за рамками непосредственного управляющего воздействия,* но связаны с его осуществлением. Они имеют вспомогательное значение по отношению к первому – основному виду административно-правовых отношений, что, однако, не умаляет их значимости. Так, исполнительные органы часто вступают в отношения друг с другом по поводу согласования различных вопросов либо для подготовки совместных управленческих действий и т. п. Такого рода управленческие связи служат организационно-правовой предпосылкой собственно властеотношений (первый вид). В соответствии с известной формулой управления они выражают отношения типа «субъект – субъект» в отличие от первого вида отношений, которые полностью соответствуют управленческим связям типа «субъект – объект».

Фактически речь идет об *основных* и *неосновных* управленческих связях. Они получили в научной и учебной литературе по административному праву специфическое наименование, а именно: вертикальные и горизонтальные отношения. В основу такого их подразделения положен *юридический характер взаимодействия их участников.*[35]

В других правовых источниках эти отношения классифицируют более широко по таким основаниям как:

Зависимость от целей административно-правового регулирования:

– внутриорганизационные

– внешние

В зависимость от иерархической структуры:

– вертикальные (субординационные)

– горизонтальные

Зависимость от характера юридических факторов:

– порождаемые правомерными действиями

– порождаемые неправомерными действиями

– порождаемые событиями

Зависимость от содержания:

– материальные

– процессуальные

Зависимость от целей:

– охранительные

– регулятивные

По способу защиты:

– защищаемые в административном порядке

– защищаемые в судебном порядке

По направлениям деятельности:

– по вопросам жизнедеятельности на соответствующей территории

– по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий

– по решению вопросов отраслевой компетенции[36]:

---

[35] Козлов Ю. М. «Административное право». Учебник. Издат. М.: «Юристъ», 1999. С. 25.

[36] См.: Административные и государственные управленческие отношения/ grandars.ru college/pravovedenie… otnosheniya.html, а так же center-yf. ru Административное право

Наиболее важными на наш взгляд представляются две группы управленческих отношений, представленных профессором Козловым Ю. М. – внутриорганизационные отношения и внешнеорганизационные отношения.

Первую группу управленческих *внутриорганизационных* отношений составляют:

– субординационные отношения, основанные на власти и подчинении между структурами институтов государственного управления и их персоналом (государственными служащими). Эти отношения возникают, изменяются и прекращаются в процессе возникновения соответствующего органа исполнительной власти и обеспечения им своей деятельности. Целью этих отношений является строгая и четкая регламентация управленческих действий, основанных на приказах указаниях и распоряжениях;

– координационные отношения – направленные на взаимодействие между равными по своему правовому статусу органами управления и их персоналом, осуществляемые в целях объединения усилий для более эффективного решения поставленных целей и решения сложных задач.

Во вторую группу управленческих отношений входят *внешнеорганизационные* отношения. Эти отношения, возникают между органами государственного управления, представленными своими служащими и основной частью населения – физическими лицами и различными негосударственными организациями. Цель этих отношений связана с обеспечение конституционных прав, свобод и законных интересов гражданского общества, а так же достижения социально полезных результатов деятельности институтов государственного управления.

Государственные управленческие отношения реализуются практически во всех сферах государственной деятельности и по своей сути являются организационно-правовыми.

Управленческие отношения осуществляются в процессе реализации деятельности всех ветвей государственной власти: президентской, органов законодательной, исполнительной, судебной власти, их обслуживающих аппаратов, органов прокуратуры, контрольных органов, органов военного управления, негосударственных учреждений, уполномоченных осуществлять часть государственных функций и задач в сфере правоохранительной деятельности;

Основным объектом воздействия в сфере государственного управления выступает поведение участников, сторон, которое обусловлено сознанием и волей каждой из сторон. В этом правиле есть и исключение. Объектом управленческих правоотношений может быть и предмет, в виде конкретного права, или обязанности юридического или физического лица, например, право и/или обязанность регистрации, получение паспорта и т. п.

Государственные управленческие отношения могут возникать как по инициативе уполномоченных субъектов управления (органов исполнительной власти, по поводу осуществлении функций правового регулирования), а также по инициативе управляемых субъектов, в результате неудовлетворительной реализации управленческих отношений управляющим субъектом (в форме заявлений, предложений, жалоб физических и юридических лиц);

К числу отличительных особенностей государственных управленческих отношений, так же относят: подзаконность, подконтрольность, и властность.

Подзаконность означает, что государственное управление опирается и осуществляется на действующее российское законодательство.

Подконтрольность возникает только между соподчиненными субъектами управления и означает проверку исполнительности предписаний вышестоящими инстанциями системы государственного управления нижестоящих. При этом государство устанавливает возможность применения вышестоящими субъектами управления по отношению к нижестоящим, правовой дисциплинарной ответственности за ненадлежащее выполнение контролируемых действий. Властность обязывает участников управленческой деятельности лояльно, на

законных началах строить отношения, не превышая установленных государством правомочий.

Процесс осуществления всех названных общественных отношений, неизменно связан с реализацией институтами государственного управления различных волеизъявлений государства, закрепляемых в предписаниях законов.

Как представляется, одной из главных целей государственного управления и стоящих перед нею задач, должно являться создание органами государственного управления благоприятных условий, отвечающих за прогрессивное развитие всех общественных отношений по всем жизненно важным направлениям государственной деятельности.

Возникновения и прекращения государственно-управленческих отношений и их особенности

В управленческих отношениях, возникающих при реализации целей и задач, стоящих перед институтами государственного управления, могут принимать участие как ограниченное, так и неограниченное число различных субъектов. При этом, все управленческие отношения могут иметь как длительный, так и краткосрочный характер своего существования. Вместе с тем, возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений требует наличия определенных условий, предусмотренных в административных правовых нормах. Это – юридические факты-обстоятельства, при которых в соответствии с требованиями данной нормы между сторонами должны (или могут) возникнуть конкретные правоотношения. В качестве юридических фактов выступают, как правило, действия, а в некоторых случаях – события.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. По характеру различаются правомерные и неправомерные действия. Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан и других возможных участников административно-правовых отношений.

Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный, т. е. относящийся к конкретному адресату и делу, характер. Прямое их юридическое последствие – возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это – дисциплинарные и административные проступки. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относится также бездействие (например, непринятие службой внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).[37]

Юридические факты – это обстоятельства, при которых между сторонами, в соответствии с требованием соответствующей правовой нормы может возникнуть определенное правоотношение. В основе юридического факта лежат определенные действия людей, либо не зависимые от их воли события.

События – факты реальной действительности, независимые от волеизъявления людей (например, смерть, наступление определенного возраста, возникновение чрезвычайной ситуации и др.).

---

[37] См.: Основания возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений // studbooks.net 969461/pravo/osnovaniya…otnosheniy

Юридические факты в виде действий, могут быть порождены как в процессе активной правомерной деятельности людей, например издание Указа Президентом Российской Федерации, так и в процессе противоправного поведения, выраженного в виде неправомерного действия, либо невыполнения предусмотренной правовой нормой обязанности (бездействия) отдельного субъекта.

Неправомерные действия, либо бездействие всегда направлены против воли государства, выраженной в правовых нормах и могут порождать как административные, так и дисциплинарные правонарушения, влекущие за собой принятие управленческих решений по применению мер юридической ответственности.

Основания прекращения государственного управленческого отношения

Государственно-управленческие отношения напрямую связаны с практической реализацией государственных функций, направленных на достижение определенных целей и решение стоящих перед государством задач.

Прекращение государственных управленческих правоотношений может быть обусловлено одним юридическим фактом или совокупностью юридических фактов (юридическим составом).

Так, основаниями прекращения государственных управленческих отношений являются следующие юридические факты:

– полное исполнение правового предписания, рассчитанного на однократное исполнение, субъектом управленческих отношений;

– отмена управленческих правоотношений в результате издания правового акта высшей, или равной юридической силы, отменяющих основание возникновения этого правоотношения;

– упразднение органа, или организации, являющейся непосредственным участником управленческого правоотношения, если правопреемник выбывшей из правоотношения стороны правовым актом не предусмотрен;

– изменение ситуации – прекращение действия события, явившегося основанием возникновения правоотношения, либо изменение государственной политики в определенной сфере деятельности.

2.5. Принципы государственного управления

Все общественные отношения в системе государственного управления строятся на основании и в соответствии с определенными правовыми базовыми началами, называемыми в теории права – принципами.

Под принципом обычно понимается основополагающая идея, положение или подход, опирающиеся на объективные закономерности в развитии процессов и явлений в природе и обществе, используемые человеком на основе научных знаний и профессионального опыта с целью оптимизации своей деятельности.

В научной литературе существуют различные понятия и классификации принципов управления. Наиболее полно понятие, сущность и классификацию принципов государственного управления, дает в своем курсе лекций профессор Г. В. Атаманчук.

Принцип (от латинского «principium” – первоначало, основа) как понятие теории отражает в системе государственного управления **закономерности, отношения, взаимосвязи** между ее элементами. Это специфическое понятие, в котором содержатся не столько сама закономерность, отношение, взаимосвязь, сколько наше **знание** о них. Принцип есть фикса-

ция результатов научного познания со всеми вытекающими отсюда последствиями. **Принцип государственного управления представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (системы онтологических элементов), выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению.**[38]

Принципы отражают наиболее существенные объективные закономерности в организации социального управления. Принципы социального (государственного управления) имеют ту же природу, что и принципы административного права, вытекая из одних и тех же правовых источников, вместе с тем имеют определенные отличия. Для административного права, его принципы составляют базовые начала дальнейшего построения его правовых норм, а для управления, его правовые принципы являются базовой основой деятельности субъектов управления. В этой связи, особое значение имеет понятие принципа организации и деятельности в социальном (государственном) управлении.

В процессе государственного управления принципы организации деятельности органов исполнительной власти имеют основополагающее значение.

По своей природе и содержанию правовые принципы имеют объективный характер, но по своему выражению, оформлению и закреплению являются фактом сознания, вытекающего из представлений людей о социальной справедливости. При формировании правовых принципов люди используют выработанные правовой наукой субъективные научные знания, свой трудовой опыт, на основании которых определяют правовые ценностные ориентиры, на которых должны строиться все общественные отношения и, которые имеют правовое закрепление в Основном законе государства и других, основанных на нем законах. В этой связи правовые принципы отражают субъективный, волевой характер большой группы людей.

Все наиболее важные правовые принципы находят свое отражение и закрепление в Конституции государства.

Профессор Атаманчук Г. В., предлагает систематизировать принципы управленческой деятельности по следующим четырем основаниям:

1) ***общественно-политические принципы,*** сформулированные в результате познания социальной природы государственного управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития;

2) ***функционально-структурные принципы,*** абстрагированные посредством исследования взаимодействий компонентов субъекта и объектов государственного управления и раскрывающие закономерности структуры государственно-управляющих воздействий;

3) ***организационно-структурные принципы,*** отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления (главным образом системы его органов) и служащие отправными моментами при ее формировании и совершенствовании, а также при организации государственно-управляющих воздействий;

4) ***принципы государственно-управленческой деятельности,*** раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов, форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании собственной жизнеспособности.

В других источниках предлагается классифицировать принципы государственного управления на две самостоятельные группы: общие, социально-правовые и организационные.[39]

---

[38] См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 186–191

[39] Государственное управление: понятие, принципы государственного управления/. e-reading.by chapter.php/97336/6…

Общие (социально-правовые) принципы:

• демократизм – народ выступает единственным источником власти; он осуществляет власть как непосредственно, так и через органы исполнительной власти; контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется органами законодательной и судебной власти, прокуратуры, а также населением (общественный контроль);

• законность – деятельность органов исполнительной власти должна строиться на основе точного и неукоснительного соблюдения и исполнения Конституции и законов, соответствия прилагаемых нормативных правовых актов актам высшей юридической силы;

• объективность – при осуществлении управленческой деятельности необходимо адекватно воспринимать происходящие процессы, устанавливать существующие закономерности и учитывать их при принятии управленческих решений и их реализации;

• научность – применение научных методов сбора, анализа и хранения информации, учета научных наработок в ходе принятия и реализации управленческих решений;

• конкретность – осуществление управления должно строиться с учетом конкретных жизненных обстоятельств, т. е. в соответствии с реальным состоянием объекта управления и ресурсом субъекта управления;

• разделение властей – подразделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную с закреплением за ними в установленном порядке конкретных функций;

• федерализм – деятельность органов исполнительной власти строится на основе нормативного закрепления разграничения компетенции и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ;

• эффективность – достижение целей управленческой деятельности должно осуществляется при минимальных затратах сил, средств и времени.

Организационные принципы.

Система организационных принципов государственного управления подразделяется на две группы:

I. принципы построения аппарата управления;

II. принципы деятельности управленческих структур.

К принципам построения аппарата управления относятся:

• отраслевой – осуществление управленческой деятельности, организация системы управления строится с учетом общности объекта управления, который образует определенную отрасль (управление промышленностью, транспортом, связью, агропромышленным комплексом, образованием, здравоохранением и т. п.);

• территориальный – формирование системы управления основывается на территориальной основе (административно-территориальном делении);

• линейный – тип организации служб и подразделений, осуществляющих исполнительно-распределительную деятельность, при котором руководитель в пределах своей компетенции обладает по отношению к подчиненным всеми правами распорядительства;

• функциональный – органы и аппараты исполнительной власти осуществляют общие подведомственные функции управления (финансы, статистика, занятость и т. д.);

• двойного подчинения – сочетание начал централизованного руководства с учетом территориальных условий и состояния объекта управления;

• сочетание единоначалия и коллегиальности – наиболее важные вопросы, касающиеся основополагающих аспектов управленческой деятельности, принимаются коллегиально, а оперативные, текущие, не требующие коллегиального рассмотрения, решаются единолично.

---

pravo.html

Отраслевой принцип построения аппарата управления является ведущим в организации управления. Согласно этому принципу, в одну систему (отрасль) объединяются однородные по характеру деятельности предприятия, учреждения или организации, для руководства которым создается единый организационный центр (обычно – министерство). Этому центру, по вертикали, подчинена вся система звеньев внутриотраслевого характера (органы управления низшего уровня, предприятия, учреждения, организации).

Отраслевая построение аппарата управления присуща, например, для управления промышленностью: каждая ее отрасль управляется определенным органом: отраслевым промышленным министерством, государственным комитетом или другим центральным ведомством. Однородные по профилю деятельности объекты на местах объединяются в промышленные или производственные объединения.

Отраслевой принцип построения аппарата управления обеспечивает единое централизованное руководство отраслью, единство технической и кадровой политики, рациональное использование сил и средств, эффективное внедрение достижений науки и техники, единообразное решение общих для всей отрасли вопросов в едином центре – министерстве или другом центральном ведомстве.

Отраслевой принцип построения системы управления позволяет наиболее полно учитывать особенности и потребности каждой отрасли государственного управления, создавать необходимые условия для осуществления отраслевой специализации и централизации.[40]

Вся система государственного управления разбита на определенные управленческие отрасли (отрасли государственного управления), наибольшее количество органов исполнительной власти в центре и на местах имеют отраслевую компетенцию (например, министерства, службы, отраслевые управления и отделы местных государственных администраций и т. п.). Объясняется это тем, что структура государственного управления приближена к реально существующей структуры материального и нематериального (например, социально-культурного) производства, которая является отраслевой.

Отраслевой принцип построения аппарата управления сочетается с территориально-производственным, суть которого заключается в подчинении одному органу однородных по профилю деятельности предприятий, учреждений или организаций, размещенных на определенной территории. Если отраслевой принцип построения системы государственного управления, показывает ее “вертикальный срез”, то территориально-производственный – горизонтальный. Он учитывает размещение предприятий, учреждений, организаций на определенной территории – район, город, область, автономная республика. Это различные административно-территориальные и национально-государственные образования, на территории которых действуют органы исполнительной власти государства и подчинены им органы управления.

Кроме указанных принципов государственного управления, некоторые авторы учебной литературы по административному праву, например Кушнир И. В., выделяют и специальные принципы организации управленческой деятельности, обусловленные характерной особенностью деятельности силовых структур[41].

Специальные принципы организации деятельности органов управления, которые отражают специфику организации и деятельности отдельных государственных органов управления, например, органы ФСБ России, МВД России используют регламентированные федеральным законом принципы конспирации, сочетание гласных и негласных форм деятельности, в борьбе с организованной преступностью и другими особо опасными преступлениями.

---

[40] Организационные принципы государственного управления. / studbooks.net…pravo gosudarstvennogo upravleniya

[41] Кушнир И. В. Административное право / И. В.Кушнир. – М.:, Инфра-М, 2011.

До переходного этапа от административно-командной системы управления делами государства в СССР к рыночной экономике, основными принципами организации и деятельности государственного аппарата наша юридическая наука считала принцип широкого участия масс в управлении государством; демократический централизм; пролетарский интернационализм; социалистическую законность; социалистическую плановость, учет и контроль; партийное руководство деятельностью всех звеньев государственного аппарата. Кардинальные изменения, происходящие в экономической, политической и других сферах общественной жизни нашей страны внесли существенные поправки в структуру, содержание и характер деятельности всех государственных органов. Государственная жизнь начинает строиться на новых, **правовых принципах**, обеспечивающих более эффективное функционирование механизма государства. К ним относятся:

1) принцип представительства интересов граждан во всех звеньях государственного аппарата государственного управления. Данный принцип отражает сущность демократических преобразований в нашем государстве. Его сущность проявляется в возможности поступления граждан Российской Федерации на государственную службы не зависимо от социального положения, отношения к религии, пола, национальности и др.;

2) принцип разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной), позволяет отграничить управленческую деятельность от законодательной и судебной;

3) принцип гласности и открытости в деятельности субъектов государственного управления. Данный принцип предполагает прозрачность деятельности органов государственного управления и их подотчетность народу, способствует формированию механизма, исключающего произвол со стороны отдельных властных органов и должностных лиц;

4) принцип профессионализма и компетентности представителей структур государственного управления. Указанный принцип отражает способность исполнительных органов власти профессионально, эффективно и грамотно разрешать стоящие перед ними задачи;

5) принцип законности, означает безусловное подчинение субъектов управления закону, вся их управленческая деятельность должна опираться на правовые нормы Конституции РФ и иные федеральные законы и соответствовать их требованиям. Все правовые нормы, содержащиеся в законах Российской Федерации должны всеми государственно-властными структурами, на всей территории РФ пониматься, толковаться и применяться единообразно, без каких либо произвольных отклонений;

6) принцип демократизма в формировании и деятельности государственных органов, представляет «народоправство»-разнообразные законные интересы в различных сферах общественной жизни: в отношении к религиозным убеждениям, к образованию, особенностям национальной культуры, традиций, обычаев и др.;

7) принцип взаимодействия между различными органами управления и гражданским обществом. Данный принцип позволяет наиболее эффективно решать все поставленные государством стратегические цели и наиболее сложные задачи, через объединение усилий органов управления и всего гражданского общества.

В юридической литературе могут быть выделены и иные принципы, имеющие значение для реализации функций государственного управления, к таким принципам можно отнести принцип гуманизма, приоритета нравственных начал в управленческой деятельности государства и др.

Глава 3. Административное и административно-процессуальное право – отрасли российского права

3.1. Общая характеристика роли и значимости административного права как отрасли российского права

Административное право является одной из важнейших отраслей правовой системы Российской Федерации, призванной регулировать особую группу общественных отношений, связанных с государственным управлением и представляет собою институт правовых норм, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительными органами государственной власти закрепленных за ними государственных функций, по обеспечению и защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо или кем-либо, это могут быть общественные отношения, люди (их объединения, различные организации, предприятия, учреждения, трудовые коллективы и др.), а так же инженерные системы, механизмы, природные явления и т. п.

Главная особенность административно-правовых норм состоит в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственных управленческих отношений, т. е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти во всех национально-государственных территориальных образованиях РФ. Указанные общественные отношения, связанные с управлением делами государства, достаточно многообразны по своему характеру и составляют предмет административного права. Главная особенность этих многообразных отношений заключается в том, что они непосредственно связаны с государственно-управленческой, исполнительно-распорядительной и правоприменительной деятельностью, а поэтому их обобщенно называют управленческими. Управление может осуществляться не только по линии государства, потому управленческие отношения могут возникать и в иных системах (муниципальные органы власти, общественные формирования, кооперации, производственные корпорации и др.), которые, так, или иначе, имеют как прямые, так и обратные связи с административно-правовыми нормами и механизмом их реализации – органами исполнительной власти. Административное право оказывает свое воздействие практически на все группы общественных отношений, в которых выражен интерес всего народа, государства с его публичным волевым характером. Однако, следует иметь в виду, что не все общественные отношения по своему характеру и природе являются управленческими и могут быть отнесены к предмету административного права, а лишь те из них, которые непосредственно связаны с функционированием органов исполнительной власти.

Административное право, со времени своего появления, до наших дней, применяется в процессе подготовки юристов и иных специалистов, профессионально связанных с государственным управлением. Административное право можно представить в трех значениях: как самостоятельную отрасль права (законодательства), как учебный предмет и как отрасль научного знания в правоведении и обществознании.

Наука административного права призвана исследовать правовые нормы в их историческом развитии (генезисе) и воздействии на государственные управленческие отношения в России и за рубежом. Так же наука административного права исследует различные правовые институты и механизмы государственного управления, вооружая научными знаниями юристов и других специалистов управленцев в процессе их подготовки.

Изучение административного права предопределяет необходимость исследования методологических основ формирования данной правовой отрасли. Административно-правовая отрасль объективно связана с социальными явлениями в жизни государства и оказанием на них волевого воздействия специальных правомочных субъектов – государственной администрации, осуществляющей свою деятельность во благо всего государства (народа). Потому и административное право и осуществляемая на ее основе государственная управленческая деятельность носят общественно-полезный характер.

Специфика административного права проявляется в том, что ее нормы, будучи регуляторами управленческих отношений:

– определяют правовой статус граждан и организаций в сфере государственного управления (права, обязанности, гарантии и ответственность)

– регламентируют порядок формирования и функционирования органов исполнительной власти, их компетенцию и взаимоотношения с другими органами публичной власти государства, общественными объединениями, юридическими организациями различных форм собственности, гражданами РФ, иностранными гражданами и организациями, лицами без гражданства;

– регулируют порядок прохождения государственной службы государственными служащими в органах государственного управления и в других государственных органах и организациях, определяют их права и обязанности, устанавливают правовое положение органов местного самоуправления и их служащих в сфере государственного управления;

– устанавливают формы и методы государственного управления, процессуальный порядок (регламент и процедуру) его осуществления;

– определяют способы обеспечения законности в государственном управлении;

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

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

Исторически общеизвестно, что не одно государство не может успешно функционировать без специальной системы управления общественными процессами, называемой управленческим механизмом, или управленческой системой. В истории человечества первая управленческая система возникла задолго до появления первого государственного образования и развивалась на протяжении всей истории человечества в условиях постоянных общественных конфликтов, отыскивая наиболее оптимальные методы регулирования общественных отношений. Именно эти методы и явились базовым фундаментом первого государства в мире, облекшись в его правовую систему.

Организация и регулирование общественных отношений, деятельности государственных и социальных институтов, поддержания общественного порядка и обеспечение национальной безопасности, всегда представляли интересы особой важности и главную цель государства которую невозможно осуществить без эффективной правовой системы и надежного механизма ее реализации.

В историческом прошлом, управление государством и административные реформы в России связывались с обликом личности Монарха. Верховный правитель единолично принимал решения по наиболее важным вопросам государственного управления. На долю же аппарата публичной власти приходилось беспрекословное выполнение его велений, хотя, как правило, реально управляли государственными делами те, кто находились на вершине исполнительной власти. Такая система управления, в определенной мере, была достаточно эффективной и более приемлемой для менталитета русского человека, чем институты выборной власти заимствованной в США и Западной Европе. Так или иначе, все глобальные

ценности Западной Европы и США основаны исключительно на материализации сознания своих народов, с которой связан весь уклад и образ жизни их населения. Подмена духовно-нравственных ценностей материальными фетишами в полной мере проникла и в правовую систему, и в аппарат государственного управления России, породив такое социально опасное явление как коррупция, факты произвола в отношении физических и юридических лиц со стороны наделенных властными полномочиями недобросовестных должностных лиц органов исполнительной власти к исполнению своих функциональных обязанностей. При всем сказанном, Президент и Главы исполнительной власти субъектов РФ, отделены от своего народа бюрократическими барьерами департаментов по рассмотрению письменных и электронных обращений граждан и организаций и не могут проявлять должного внимания к нуждам своего народа.

Непомерный рост аппарата государственного управления в России, после перехода от административно-командной системы управления к рыночной системе хозяйствования, не способствовал разрешению основных социальных и экономических проблем государства: трудовой занятости населения, обеспечения нуждающихся семей доступным жильем, справедливой оплаты труда, соответствующей уровню реальных трудозатрат наемных работников, возможности получения доступной квалифицированной медицинской помощи, качественного образования др.

При внимательном исследовании монархического периода правления, можно увидеть, что в последние годы, до начала Первой Мировой войны, к 1913 году, Российская империя имела самый малочисленный аппарат государственного управления в Европе, который не превышал 200 тысяч человек, при населении 175 миллионов человек, тем не менее, ее экономический рост и уровень социального благополучия населения значительно опережали все государства Западной Европы и США. В настоящий период, по своему социально-экономическому уровню и качеству жизни основной части населения, российское государство, занимает лишь 61 место в мировом рейтинге,[42] а ее аппарат государственного управления, составляющий свыше 1,5 млн. человек, при населении 150 миллионов человек потребляющий пятую часть всего национального дохода России, не в состоянии справиться с ее основными социально-экономическими проблемами.

3.2. Две ветви административного права – материальное и процессуальное

Современная юридическая наука рассматривает административное право как самостоятельную правовую отрасль, состоящую из двух подотраслей: материальной и процессуальной. Материальная отрасль регулирует правовое содержание управленческих правоотношений, устанавливая права и обязанности субъектов государственного управления, процедуру их взаимоотношений, понятие и сущность административно-правовых норм, принципов и понятия правовой отрасли. Процессуальная подотрасль регулируют процедурные и организационные вопросы реализации материальных норм, порядок разрешения юридических споров, защиты прав и законных интересов участников правоотношений. Характерной особенностью процессуальной подотрасли административного права является правовое закрепление в ней строгой последовательности всех процессуальных действий, осуществляемых субъектами государственного управления. В процессуальной подотрасли все правоотношения ее участников строятся в соответствии со строгим регламентом, носят процедурный характер, т. е. проходят определенные стадии, каждая из которых закрепляет те действия, которых обязаны придерживаться управляемые субъекты. Например, при рас-

[42] Уровень жизни населения России и стран мира в 2017…fi№a№siko.ru urove№_zhiz№i_№asele №iya_rossii…mira…

смотрении дела об административном правонарушении, компетентное должностное лицо органа исполнительной власти, обязано произвести подготовку к рассмотрению дела, ознакомить всех участников административного процесса с их правами и обязанностями и лишь после этого перейти к рассмотрению дела по существу. Существенное значение в административном процессе играют процессуальные сроки, которых обязаны придерживаться все лица, участвующие в деле. В материальных правоотношениях такого строгого регламента действий, между участниками государственного управления не установлено, в них так же не обязательно наличия управляющих субъектов.

Некоторые самостоятельные правовые отрасли, например, семейное, гражданское, трудовое право состоят только из материально-правовых норм и материальных отношений. В отличие от этих правовых отраслей, все процессуальные правовые отрасли состоят только из процессуальных правоотношений. Так, например, гражданское процессуальное право и арбитражный процесс, правовых норм, устанавливающих материальные правоотношения между участниками судопроизводства, не содержат. В этих правовых отраслях существуют только процессуальные нормы, порождающие правоотношения между судом, являющимся обязательным субъектом этих отношений и всеми иными участниками судопроизводства.

Процессуальные нормы являются особой разновидностью правовых норм, вместе с тем им присущи все признаки, которые свойственны любым нормам права вообще: они объективны по содержанию, носят волевой государственно-властный характер, т. е. исходят от государства, устанавливаются либо санкционируются им. Так же как и иные нормы, они служат определенным масштабом поведения между участниками процессуальных правоотношений, их назначение регламентировать поведение субъектов административного процесса, они обладают свойством общеобязательности, формальной определенности, неперсонифицированности, неоднократности действия и в соответствующих случаях обеспечиваются возможностью государственного принуждения.

К административно-процессуальным правовым нормам относятся нормы, регулирующие порядок деятельности участников административного процесса по реализации (применению) материальных норм в целях урегулирования спорных правоотношений, либо достижения определенного социально полезного результата.

В административном праве, его материальные нормы закреплены с I по III разделы, все последующие разделы включают процессуальные правовые нормы.

Характерные особенности административно-процессуальных норм.

1) устанавливают круг участников административного процесса и их процессуально-правовой статус;

2) предметом правового регулирования административно-процессуальных норм, выступают процессуальные отношения между субъектом государственного управления и другими участниками административного процесса;

3) устанавливают строгий регламент, процедуру осуществления всех процессуальных действий. Процедурный характер процессуальных норм заключается в том, что они описывают не только действия участников процесса, но и способ, порядок, последовательность их совершения, а также форму закрепления результатов данных действий.;

4) эти нормы рассчитаны на неоднократное применение и имеют долгосрочный, устойчивый характер;

5) определяют порядок принудительного разрешения спора;

6) основной формой их реализации будет исполнение, т. е. совершение активных действий, направленных на реализацию обязывающих правовых предписаний;

7) устанавливают порядок обжалования действий и решений субъектов управления;

8) круг субъектов, полномочных создавать административно-процессуальные нормы, имеет ограниченный характер. В соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ это является прерогативой совместной деятельности Российской Федерации и субъектов РФ.

В нормах материальной подотрасли административного права устанавливается административно-правовой статус всех участников государственного управления: государственных органов, государственных служащих, иных юридических и физических лиц и общественных формирований, т. е. их материальные права, обязанности и правовые гарантии. Административно-процессуальные нормы и сам административный процесс служат универсальным средством реализации прав, обязанностей и правовых гарантий участников административно-правовых отношений, вытекающих из материальных административно-правовых норм. Иначе говоря, процессуальные нормы административного права, в определенной мере, выступают в качестве правовых гарантий, обеспечения правового статуса участников административных отношений. И если норма материального административного права отвечает на вопрос, что надо сделать (или не делать) для реализации этих прав и обязанностей, то норма процессуального административного права отвечает на вопрос, каким образом, в каком порядке названные права и обязанности могут и должны быть реализованы. Административно-процессуальные нормы могут содержаться как в законах Российской Федерации и ее субъектов, например, в ст. 19 Федерального закона «О полиции» 2016 года (№ 3-ФЗ РФ 2016), установлена процедурная последовательность (порядок) применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, так и в подзаконных правовых актах, например, в Постановлении Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней», установлен обязательный процедурный регламент присвоения ученых степеней соискателям, в виде определенных последовательных стадий.

– В юридической литературе существует определенная классификация административно-процессуальных норм. Например, сотрудниками Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования Российского государственного университета правосудия Российский Федерации Э. Л. Лещиной, А. Д. Магденко, а так же другими авторами административного права предложена следующая классификация процессуально-правовых норм:

1) по предметному содержанию,
2) по объему регулирования,
3) по юридической иерархии (органу, который их принял),
4) по видам административных процессов,
5) по действию в пространстве,
6) по действию во времени,
7) по характеру действия диспозиции,
8) по субъектам права.

Выделение административно-процессуальных норм *по предметному содержанию* определяет сферу их действия: а) нормы, регламентирующие отношения в административно-политической сфере (безопасность, оборона, внутренние дела, юстиция, таможенное дело, охрана государственных границ и др.), содержатся в ряде нормативных актов, например в Федеральном законе от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», приказе ФМС России от 30 ноября 2012 г. № 391 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» и т. п.; б) нормы, регламентирующие административные отношения в сфере экономики (промышленность, строительство, транспорт, хозяйственно-обслуживающий комплекс, потребитель-

ская кооперация, агропромышленный комплекс и др.) – Указанные нормы содержатся, к примеру, в федеральных законах от 4 мая 2001 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»; в) нормы, регламентирующие отношения, складывающиеся в социально-культурной сфере (образование, наука, культура, здравоохранение, физическая культура, спорт, туризм, социальное обеспечение и обслуживание населения). Административно-процессуальные нормы содержатся в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», Положении о лицензировании образовательной деятельности, утвержденном постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966; постановлении Правительства РФ от 29 марта 1999 г. № 347 «О мерах государственного контроля за ценами на лекарственные средства» и др. По объему регулирования административно-процессуальные нормы делятся классически на общие и специальные. Общие охватывают ряд отраслей и сфер государственного регулирования. Примером актов, содержащих такие нормы, можно назвать федеральные законы от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах», от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Специальные административно-процессуальные нормы регулируют отношения, возникающие в рамках одной отрасли. Например, в приказах МВД России от 6 июня 2000 г. № 605 дсп «Об утверждении Правил внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке», от 18 июня 2012 г. № 590 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации или их близким родственникам».

По юридической иерархии (по органу, который их принял) административно-процессуальные нормы делятся на правила, принятые органами государственной власти различного уровня (федерального и субъектов РФ), от законов до нормативных актов федеральных министерств и иных федеральных органов. Наличие юридической силы у любого акта означает обязательность его исполнения.

По видам административных процессов можно классифицировать нормы, регламентирующие:

а) административно-нормотворческие производства: по принятию постановлений и распоряжений Правительства РФ; по изданию приказов, постановлений, инструкций и иных актов министров и других центральных федеральных органов специальной компетенции; по принятию нормотворческих актов органами субъектов РФ и др.;

б) административно-правоприменительные производства: по обращениям (предложениям и заявлениям) граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления; разрешительное; по комплектованию личного состава; административно-договорное; приватизационное и др.;

в) административно-юрисдикционные производства: исполнительное; административно-процессуальное; дисциплинарное; по жалобам; по делам об административных правонарушениях.

По действию в пространстве административно-процессуальные нормы делятся на нормы, действующие:

а) на всей территории РФ и являющиеся едиными (общими). Например, Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»; Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

б) территории субъекта РФ в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ, где административно-процессуальное законодательство подведомственно совместному ведению.

По действию во времени административно-процессуальные нормы делятся:

а) на действующие безвременно, т. е. до отмены, неограниченное (неопределенное) время, их большинство;

б) ограниченные сроком. К примеру, Федеральный конституционный закон «О военном положении» в п. 8 ст. 1 определяет период действия военного положения с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента РФ о введении военного положения и заканчиваются датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.

По характеру действия диспозиции административно-процессуальные нормы по аналогии с административно-материальными нормами классифицируются:

а) на нормы-запреты, устанавливающие недопустимые деяния и реализующиеся путем соблюдения. Эти нормы содержатся в КоАП РФ, законодательстве о разрешительной, о лицензионной системе и др.;

б) нормы, обязывающие прямо предписывать меру должного поведения и реализующиеся в активной форме путем исполнения, правонаделения (правоприменения);

в) нормы, управомочивающие (уполномочивающие), предоставляющие возможность выбора поведения субъекта права, т. е. возможность использовать свои полномочия по усмотрению, а также и не использовать. Реализация данных норм осуществляется путем использования. Так, в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ, любой гражданин вправе подать жалобу в соответствующий суд, если изъявит желание, но не обязан.

По субъектам права административно-процессуальные нормы делятся на нормы, регулирующие порядок деятельности:

а) индивидуальных субъектов РФ – граждан РФ (иностранных граждан, лиц без гражданства); должностных лиц; военнослужащих и лиц, приравненных к ним; несовершеннолетних; пенсионеров. В частности, это приказ Минобрнауки России от 23 июня 2014 г. № 685 «Об утверждении Порядка выдачи медали «За особые успехи в учении»;

б) коллективных субъектов РФ – исполнительных органов публичной власти, юридических лиц (предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений всех видов собственности). Примером может служить Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»[43].

Там же смотреть: Классификация административно-процессуальных норм zakoniros.ru?p=18471

Административно-процессуальные нормы являются формальным основанием для возникновения административно-процессуальных отношений. Эти нормы устанавливают процессуально-правовой статус всех участников административного процесса.

3.3. Предмет и метод административного права

Важным структурно-функциональным признаком административного права является его тесное взаимодействие со всеми другими правовыми отраслями. В то же время указанный признак еще не являются основным критерием, позволяющим отграничивать административное право от других правовых отраслей. В качестве основных критериев, или принципов построения системы права и разграничения правовых отраслей выступают предмет и метод правового регулирования, воздействия субъекта управления на объект.

[43] Referatwork.ru: http://referatwork.ru/admin_law_process_2020/section-1.html

Под предметом правового регулирования следует понимать качественно однородную группу общественных отношений, возникающих в определенной сфере на которую субъекты управления оказывают воздействие при помощи применения правовых норм. Предметом административного права, как самостоятельной правовой отрасли, здесь выступают общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления. Обязательными субъектами указанных общественных отношений всегда выступают органы исполнительной власти, либо представляющие их должностные лица (государственные служащие) осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность. Каждая отрасль права имеет свой особый предмет правового регулирования.

Административное право является главной правовой отраслью, обеспечивающей реализацию государственной политики, практически во всех сферах государственной деятельности. В административно-правовых нормах определены основные цели, задачи и функции государственного управления, а так установлен круг субъектов, осуществляющих управленческую деятельность и их правовой статус. Субъекты государственного управления осуществляют повседневное руководство социально-экономическими, административно-политическими и социально-культурными процессами, реализуют политические установки государства. Административно-правовые отношения, составляющие предмет административного права, характеризуется многообразием административно правовых норм, регулирующих эти отношения и субъектов, участвующих в государственном управлении.

Предмет административного права, составляющий круг общественных отношений в сфере государственного управления, характеризуется следующими **признаками**:

– обязательное наличие в этих отношениях субъектов исполнительной власти;

– наличие государственно-властных полномочий у субъектов государственного управления;

– многообразие правовых норм, регулирующих эти отношения и многообразие самих отношений, охватывающих абсолютное большинство сфер (отраслей) государственной деятельности.

Однако, следует отметить, что не всякое общественное отношение, возникающее сфере государственной деятельности, составляет предмет административного права, а только государственно-управленческие. Правотворческие отношения не входят в предмет административного права.

Виды административно-правовых отношений:

В зависимости от характера связей между субъектами,

они могут разделяться на:

– *субординационные отношения,* возникающие между соподчиненными субъектами исполнительной власти, имеющими различную юридическую силу, (например, между начальником и подчиненным, либо министерством и его структурным подразделением);

– отношения между равными по юридической силе, несоподчиненными субъектами исполнительной власти, (например, между государственными служащими, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне, работающими в одном органе исполнительной власти, либо между двумя равнозначными министерства, взаимодействующими при решении определенных задач, находящихся в их совместном ведении);

– между субъектами исполнительной власти и подконтрольными им объектами, не имеющими служебного соподчинения (например, взаимоотношения между Федеральной антимонопольной службой и объединением предпринимателей);

– между субъектами исполнительной власти и Главой государства, (по вопросам реализации закрепленных за ними функций)

– между субъектами исполнительной и законодательной власти (например, по вопросам подготовки проектов правовых актов, или отчетов об исполнении бюджетных обязательств);

– между центральными органами исполнительной власти, Правительством Российской Федерации и центральными органами власти, правительствами иностранных государств, (например, по вопросам культурного обмена, развития экономических отношений и др.);

– между субъектами исполнительной власти Российской Федерации и субъектами исполнительной власти какого-либо субъекта Российской Федерации (например, о передаче имущества)

– между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;

– между субъектами исполнительной власти и различными негосударственными юридическими лицами, представляющими как отечественные, так и иностранные организации, (например, о лицензировании деятельности юридических лиц, выдаче разрешений, запрещении не санкционированной деятельности и др.);

– между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями (о регистрации, перерегистрации и др.);

– между субъектами исполнительной власти и физическими лицами (гражданами, лицами без гражданства, иностранными гражданами, индивидуальными предпринимателями).

Согласно принципу *федерализма,* административно-правовые отношения могут быть классифицированы также с учетом государственного устройства РФ и предметов ведения, разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерацией и ее субъектов. Здесь между различными структурными образованиями в системе исполнительных органов власти, как в Российской Федерации, так и в ее субъектах, могут возникать многообразные разноуровневые отношения по многим вопросам хозяйственной, социально-экономической и социально-культурной деятельности. Останавливаться на этих отношениях мы не будем.

Классификацию управленческих отношений можно проводить и в зависимости от конкретных целей, вытекающих из внешней и внутренней политики государства. По этому критерию в административном праве выделяют две группы правоотношений:

– *внутриорганизационные, или внутрисистемные.* Это отношения между государственными служащими органов исполнительной власти, которые могут иметь как равные, так и неравные права и обязанности, могут быть как соподчиненными по службе, так и не быть таковыми;

– *внешнеорганизационные отношения* – это отношения, между органами исполнительной власти, наделенными юрисдикционными полномочиями, а так же гражданами и организациями, не имеющими таких полномочий.

В обобщенном виде, все названные правоотношения, не зависимо от их характерных особенностей, являются предметом административного права.

Безусловно, что эти отношения сами по себе существовать не могут, поэтому, при изучении предмета отрасли административного права, наряду с изучением государственных управленческих отношений, не маловажное значение придается изучению проявления этих отношений на различных исторических этапах развития как в нашем государстве, так и за рубежом. При этом глубокому изучению подлежат правовые нормы, порождающие государственные управленческие отношения, а так же основания возникновения, изменения и прекращения этих отношений и социальные проблемы, которые необходимо разрешать в процессе государственной управленческой деятельности.

Метод административного права

Под методом регулирования правовых отношений в юридической науке принято понимать совокупность средств, способов и приемов, направленных на регулирование общественных отношений с целью – их упорядочивания и приведения в соответствие с требованиями государства.

Методы административного регулирования – это такие методы, которые направлены на позитивное регулирование общественных отношений посредством предоставления индивидуальным субъектам и организациям определенных субъективных прав, или оказания им содействия в приобретении этих прав, согласования законных интересов этих лиц, возложения на этих лиц определенных субъективных обязанностей или оказания им содействия в исполнении этих обязанностей либо применения к ним мер публичного поощрения (стимулирования).

Методы административного регулирования характеризуются следующими основными особенностями:

заключаются в оказании регулирующего, организующего воздействия на поведение субъектов отношений, возникающих в административно-публичной сфере;

реализуются посредством применения административными органами регулятивных, а не охранительных способов воздействия на поведение субъектов соответствующих отношений;

их применение позволяет реализовать на практике действие материальных регулятивных норм административного и других отраслей права.[44]

Административно-правовой метод регулирования государственных управленческих отношений имеет своею главной целью привести субъектов управленческих отношений к юридически значимому, социально полезному результату.

Метод конкретной правовой отрасли отражает взаимоотношения между участниками определенных правоотношений, регулируемых правовой системой этой отрасли. Метод правового регулирования позволяет определить, в каких отношениях находятся между собой субъекты правоотношения, либо они находятся в равном положении, либо между ними существует определенное неравенство и какое из этих положений участников правоотношения является в них главным. Все правовые отрасли отличаются друг от друга по предмету и методу правового регулирования. Так, для гражданско-правовой отрасли характерным является. добровольный, обусловленный свободой выбора участниками гражданских правоотношений метод, называемый – диспозитивным. Каждый из участников гражданских правоотношений может добровольно, по своему усмотрению вступать в договорные правоотношения, основанием для этих отношений является обоюдное соглашение между сторонами. В гражданском процессуальном праве метод правового регулирования является смешанным, императивно-диспозитивным. Императивность, т. е. властность метода правового регулирования в этой отрасли обусловлена обязательным присутствием в процессуальных отношениях государственно-властного субъекта – суда, требования которого обязательны для всех участников судопроизводства. С другой стороны, участники процессуальных отношений, наделены правом выбора определенного поведения, в рамках закона. Так, например, истец вправе обратиться в суд с иском к ответчику, может на любой стадии гражданского процесса отказаться от своего иска, если этот отказ не нарушает права третьих лиц; между истцом и ответчиком может быть заключено мировое соглашение; истец вправе увеличить, или уменьшить размер искового требования, изменить предмет, либо основа-

[44] См.*:* Кикоть В. Я. Административно-правовое регулирование be5.biz administrativnoepravo/administrativno…

ние иска; ответчик может признать иск в части, либо полностью, либо обратиться к суду с встречным иском. Такая свобода выбора поведения участников гражданских процессуальных правоотношений, представляет вторую часть метода правового регулирования – диспозитивность. Поэтому в гражданских процессуальных отношениях имеет место смешанный, императивно-диспозитивный метод правового регулирования.

В административном праве, обслуживающем государственные управленческие отношения, являющиеся его предметом, метод правового регулирования основывается, в основном, на государственно-властных односторонних велениях, предписаниях, обязательных для исполнения всеми, кому они адресованы. Такой метод принято называть в юридической науке ***императивным***. В некоторых административно-правовых отношениях, безусловно, могут иметь место признаки диспозитивного метода правового регулирования, при взаимодействии двух и более участников (государственно-властных субъектов), равных по своему правовому положению, совместно, коллегиально решающих какое-либо государственное задание, совместно принимающих управленческое решение в форме приказа, (например, Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и МВД России от 30.09.2016 № 105/ 607 «О некоторых вопросах организации работы по реализации Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации». Примером проявления признаков диспозитивного метода в административно-правовых отношениях, так же может являться участие гражданского населения в выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Функцию государственного управления в обеспечении выборов осуществляют избирательные комиссии, вместе с тем гражданское население обладает правом не принимать в них участие. Вместе с тем, диспозитивный метод правового регулирования в государственных управленческих отношениях особой роли не играет. Характерной особенностью для административно-правовых отношений является метод властеотношений, императивность властных предписаний.

Под государственно-властным предписанием следует понимать возложение прямой обязанности совершать те или иные, юридически значимые действия, прописанные в правовых нормах, реализуемых органами государственного управления. Предписания (требования) органов исполнительной власти и наделенных государственно-властными полномочиями субъектов государственного управления, являются обязательными для исполнения. За неисполнение, либо, ненадлежащее исполнения предписания правомочного субъекта, к виновным лицам могут быть применены меры административного принуждения (задержание, применение физической силы, специальных средств и др.) в том числе, юридическая ответственность, в виде административного, либо дисциплинарного наказания. В основе императивного метода правового регулирования лежат определенные предписания, которые выражены в различных формах: запрет, согласование, рекомендация, дозволение.

Запреты – это требования к конкретному лицу/лицам, воздержаться от совершения определенных действий, которые чаще всего имеют неправомерный характер, но могут иметь и правомерный характер, но которые в силу возникновения опасных ситуаций, могут быть временно ограничены (например, запрещение проезда транспорта по заданному маршруту, если возникает угроза совершения ДТП)

Согласование характерно лишь для субъектов, не находящихся в подчинении друг у друга, но при этом они могут быть неравноправны, например согласование порядка работы между двумя государственными органами, должностными лицами, разными по правовому статусу.

Рекомендация это метод, при котором обязательных для исполнения указаний не дается, но предлагается наиболее эффективный вариант поведения, в определенной ситуа-

ции. В основе рекомендаций лежит практический опыт управленческой деятельности. Рекомендации не обязательны для исполнения но могут быть приняты к сведению.

Дозволение – разрешение совершать определенные действия, имеющие юридическое значение в условиях, предусмотренных правовой нормой и сложившейся ситуацией. Субъект, получивший дозволение сам вправе выбирать совершать, либо не совершать разрешенные действия, в этом случае усматриваются признаки диспозитивного метода, но в полной мере в административно-правовых отношениях право свободного волеизъявления присутствует в значительно меньшей степени, чем властные веления. Следует отметить, что и внутри самой системы исполнительных органов власти, во внутриведомственных отношениях, значительно чаще проявляется метод властных предписаний, закрепленных в приказах, должностных инструкциях, указаниях, распоряжениях, уставах.

3.4. Административно-правовые и административно-процессуальные отношения: понятие, структура, виды, особенности

Административно-правовые отношения обладают всеми общими признаками, свойственными любым другим правовым отношениям. В их основе лежат правовые нормы, устанавливающие правовой статус субъектов административного права, а так правовые нормы, регламентирующие деятельность органов государственного управления. Вместе с тем, основанием для их возникновения являются юридические факты, события, которые наступают в социальной среде общества. Например, при рождении ребенка, у его законных представителей возникает обязанность вступить в административные правоотношения с органами ЗАГСа, для регистрации ребенка; либо, при достижении гражданином Российской Федерации 14 летнего возраста, у него наступает обязанность вступить в административно-правовые отношения с органом исполнительной власти – Федеральной миграционной службой (далее по тексту ФМС), для получения гражданского паспорта.

Вместе с тем, административные правоотношения обладают характерными особенностями, присущими только данному виду правоотношений.

Особенность административных правоотношений

1) они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления;

2) их обязательными субъектами выступают органы исполнительной власти и их персонал;

3) они охватывают более широкий круг участников, чем все иные правовые отношения;

4) они практически затрагивают все сферы государственной деятельности;

5) в их основе заложена самая большая нормативно-правовая база;

6) они основаны на власти и подчинении, всегда предполагают подчинение одних участников государственного управления воле других;

7) они связаны с исполнительно-распорядительной, правоприменительной деятельностью;

8) они носят организационную форму;

9) они могут возникать как по инициативе управляющих субъектов (органов исполнительной власти), так и по инициативе управляемых субъектов (граждан, организаций, общественных формирований и др.)

10) эти отношения носят регулятивный, социально полезный характер. Они прямо связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий органов исполнительной власти..

Структура (элементы) административно-правовых отношений

Структура административно-правового отношения состоит из нескольких взаимосвязанных элементов:

– субъекты – органы и персонал исполнительных органов власти, физические лица, имеющие определенную законом дееспособность, допускающую их вступление в управленческие отношения; юридические лица; общественные организации и иные, зарегистрированные в установленном законом порядке объединения граждан; органы законодательной и судебной власти; аппарат Президента РФ;

– объект – совокупность прав и обязанностей субъектов административно-правового отношения;

– предмет – то, по поводу чего возникли эти правоотношения (споры, юридические факты, события);

– правовые нормы, являющиеся регулятором взаимоотношений между субъектами, наделенными государственно властным правовым статусом и участниками правоотношений не имеющими такого статуса, либо теми участниками, у которых такой статус по юридической силе ниже (при внутрисистемных отношениях, между лицами, находящимися в субординационном соподчинении).

Такая же структура характерная для всех без исключения иных правовых отношений, в том числе для правоотношений административно-процессуальных.

Рассматривая сущность административных правоотношений, следует иметь в виду, что между субъектами административного права и субъектами административно-правового отношения, в отношении физических лиц, существуют определенные различия. Субъектами административного права физические лица являются с момента рождения, т. к. их административные права (регистрацию в органах ЗАГСа, установление гражданства, получение на них пособий и т. п.) обеспечивают их законные представители. Участниками же административно-правовых отношений физические лица могут стать с момента приобретения дееспособности, установления для них определенных правовых обязанностей, побуждающих их к вступлению в административные правоотношения с органами исполнительной власти (например, обязанность получения гражданского паспорта). Для исполнения обязанности по получению паспорта и вступлению в отношения с органом исполнительной власти, обеспечивающим выдачу паспортов, достаточно частичной дееспособности, которая у граждан России наступает с 14 лет. Неполная правосубъектность наступает у физических лиц при достижении ими 16 летнего возраста. С этого возраста физическое лицо может быть привлечено к административной ответственности. Полная правосубъектность у российских граждан наступает с 18 лет, что дает им право самостоятельно вступать в административные правоотношения по всем вопросам общественной жизни, в том числе, поступать на службу в органы исполнительной власти. У государственных органов, предприятий, учреждений, общественных объединений полная административная правосубъектность наступает с момента их регистрации. Свой административно-правовой статус юридические лица, приобретают с момента регистрации в ИФНС группы граждан, изъявивших желание стать юридическим лицом и выдачи им Федеральной налоговой службой единого государственного реестра юридического лица. У общественных организаций административно-правовой статус возникает с момента регистрации группы граждан в министерстве юстиции. Юридические лица приобретают статус субъекта административного права и правоотношения одновременно, т. к. с момента их регистрации в ИФНС, они находятся с органами исполнительной власти в постоянных административно-правовых отношениях, предметом которых

является, установленная нормами налогового законодательства уплата обязательных налогов, сборов и платежей.

Права и обязанности субъектов административно-правовых отношений являются объектом правового регулирования. Объект правоотношения это то, в отношении чего применяются административно-правовые нормы, на что направлено волевое воздействие управляющих субъектов.

В юридической литературе различают два вида объектов правоотношения, общий и специальный. Общий объектом представляет правовой статус определенной категории участников государственных управленческих отношений, это их неотделимые, не передаваемые права и обязанности.

специальным объектом выступают:

– правовое поведение, деятельность участников управленческих отношений (предоставление услуг, исполнение обязанностей).

– Предметом административных правоотношений выступают жизненно необходимые ценности:

– нематериальные личные блага (жизнь, здоровье, честь, нравственность, достоинство);

– вещи, документы, денежные средства;

– продукты духовного творчества (произведения литературы, искусства, живописи, музыки, изобретения);

Под юридическим фактом в правоотношениях выступает определенное событие, действие участников правоотношений, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение, прекращение этих административных правоотношений (например, совершение административного проступка физическим лицом).

Юридические факты, в своем большинстве, возникают в результате активных действий какого-либо из участников административного правоотношения, но могут выступать и в виде пассивного бездействия, невыполнения установленных законом обязанностей (например, уклонение от страхования, от регистрации, или прохождения диагностического осмотра транспортного средства). В любом случае юридические факты, порождающие административные правоотношения, связываются с действиями или бездействием участников этих правоотношений, с их волевой направленностью. Эти факты принято называть волевыми, т. е. зависящими от воли хотя бы одного из участников административного правоотношения.

Все юридические факты в правовой литературе принято делить на правомерные и неправомерные. Правомерные, соответствуют требованиям административно-правовых норм, например, приказ о присвоении очередного звания, или выдача лицензии. Неправомерными юридическими фактами являются действия (бездействия) субъектов (участников) административных правоотношений, направленные против воли управляющих субъектов, против воли государства, к таким фактам относятся все административные правонарушения в виде активных действий, либо бездействия, невыполнения правовых обязанностей. Неправомерные юридические факты всегда носят общественно вредный, а иногда и опасный характер, т. к. посягают на охраняемые государством общественные отношения и ценности.

Другим основание, для наступления административно-правовых отношений могут выступать определенные события, не зависящие от воли людей, но результат их возникновения порождает и возникновение юридических фактов (например, возникновение события в виде наводнения, является основанием для издания Приказа МЧС, направленного на обеспечение организации по спасению и оказанию помощи пострадавшим). В данном случае, основанием для возникновения административного правоотношения будут являться два основания – событие (наводнение) и юридический факт (издание приказа). Двойные основания для возникновения административных правоотношений будут иметь место и при воз-

никновении таких событий как рождение или смерть человека, достижение определенного возраста, несчастных случай, повлекший стойкую утрату здоровья, связанную с утратой дееспособности.

Видовая классификация административно-правовых отношений нами была изложена в предыдущем параграфе.

Особый интерес, представляет для нас классификация административных правоотношений по таким основаниям как характер правоотношений. В этой связи, все административные отношения подразделяются на административно-процессуальные и административно – юрисдикционные. К административно-процессуальным, имеющим строгую форму, выраженную в осуществлении взаимосвязанных последовательных действий, имеющим процедурный характер относятся процедуры подготовки и издания правовых актов управления, процедуры рассмотрения в органах исполнительной власти письменных обращений граждан, процедуры применения дисциплинарных взысканий, применяемых к государственным служащим, процедуры применения физической силы, специальных средств и в других случаях. Однако, в чистом, изолированном от административной юрисдикции, процессуальных правоотношений не существует.

Административно – юрисдикционные же отношения могут проявляться в чистом виде, изолированно от процессуальных правоотношений. В таком виде они проявляются чаще всего в деятельности правоохранительных органов при реализации правоохранительной функции, в частности, при применении мер административно-предупредительного характера, например остановка транспортного средства с целью проверки документов, досмотр личных вещей, осмотр помещений и др… Такие действия правоохранительных органов, являющихся субъектами административной юрисдикции, не носят строго установленного процедурного характера, т. к. в их основе лежат нормы общего административного, а не административно-процессуального права. В основе юрисдикционной деятельности лежит возможность и необходимость волевого воздействия субъекта управления на объект. Вместе с тем, административно – юрисдикционные отношения могут иметь место и в административном процессе при производстве по делам об административных правонарушениях, итогом которого является принятие управленческого решения – вынесение постановления о привлечении лица к административной ответственности (назначении наказания виновному лицу).

Характерной особенностью для всех видов административных отношений является то, что в основе их возникновения, изменения и прекращения лежат нормы административного права. Обязательными участниками и административно-процессуальных и административно – юрисдикционных отношений всегда выступают органы исполнительной власти и их персонал.

Различие между административно-процессуальными и административно – юрисдикционными отношениями в чистом виде, состоят в основаниях и характере их возникновения. Процессуальные отношения возникают только на основании юридических фактов, а в основе возникновения юрисдикционных отношений могут лежать так же правовые конфликты и события. Административно-процессуальные отношения лишь устанавливают регламент действий управляющего субъекта и не требуют дополнительных финансовых, или каких-либо иных материальных затрат, а юрисдикционные отношения могут требовать дополнительных затрат в связи с характером и сложностью конкретного дела по которому они возникли.

Административно-процессуальные отношения, представляют собой разновидность административных правоотношений, т. к в их основе лежат как общие нормы административного права, устанавливающие правовой статус участников этих отношений, так и обособленная разновидность административно-правовых норм – административно-про-

цессуальные нормы, устанавливающие специальные, процессуальные права и обязанности субъектов, связанных с процессуальными действиями, проходящими определенные последовательные стадии. Участники этих отношений наделены административно-процессуальными правами и обязанностями.

Административно-процессуальные правоотношения обладают *характерными особенностями:*

Во-первых, все действия участников этих отношений строго регламентированы, облечены в процессуальную форму;

Во-вторых, они основываются на номах административного процессуального права;

В-третьих, эти отношения возникают только между правомочным должностным лицом органа исполнительной власти – управляющим субъектом и другими участниками административного процесса. Между управляемыми субъектами процессуальных правоотношений нет;

В-четвертых, целью этих правоотношений является разрешение административно-правовых споров, решение вопросов проблемного характера, возникающих в сфере государственного управления;

В-пятых, процессуальные правоотношения представляют собой явление вторичное по сравнению с материальными правоотношениями;

В-шестых, в этих правоотношениях наиболее полно реализуется правоприменительная деятельность органов государственного управления;

В-седьмых, эти отношения являются гарантией охранения материальных административно-правовых норм, необходимым средством обеспечения соблюдения норм административного права;

В-восьмых, административно-процессуальные правоотношения складываются по поводу реализации не только норм одноименной материальной отрасли (административного права), но и других юридических отраслей.

Виды административных процессуальных правоотношений

«Согласно сферы общественной жизни, в которой функционируют, административно-процессуальные правоотношения они делятся на следующие виды:

– правоотношения, складывающиеся в сфере экономики;

– правоотношения, складывающиеся в политической сфере;

– правоотношения, складывающиеся в сфере предпринимательства;

– правоотношения, складывающиеся в социально-культурной сфере и т. д.

Приведенная классификация может быть продолжена за счет дальнейшей конкретизации сфер жизнедеятельности общества, на которые распространяется регуляторное влияние административно-процессуального права. В частности, среди административно-процессуальных правоотношений экономической сферы можно выделить такие, складывающиеся в отраслях промышленности, строительства, транспорта.

2. Как уже отмечалось, административно-процессуальные правоотношения складываются по поводу реализации не только норм административного права, но и других юридических отраслей. Данное обстоятельство является основанием для их классификации по отраслевой принадлежности корреспондирующих материальных правовых отношений. По этому признаку различают административно-процессуальные правоотношения, направленные на реализацию норм:

– Административного права;

– Земельного права;

– Трудового права;

– Семейного права;
– Хозяйственного права;
– Таможенного права;
– Жилищного права;
– Уголовно-исполнительного права;
– Международного права;
– Гражданского права;
– Финансового права;
– Аграрного и других отраслей права.

3. Следующим критерием классификации административно-процессуальных правоотношений является внутриотраслевая сфера их функционирования. Административно-процессуальные правоотношения формируются в различных сферах административного процесса, каждой из которых соответствует конкретное административное производство. Следовательно, среди административно-процессуальных правоотношений можно выделить такие, которые возникают в ходе:

– производство по рассмотрению обращений граждан;
– производство по рассмотрению дел в административных судах;
– дисциплинарного производства;
– исполнительного производства;
– производство по рассмотрению дел о административные деликты;
– нормотворческого производства;
– контрольного производства;
– разрешительного производства;
– регистрационного производства;
– производство по рассмотрению заявлений и предложений граждан;
– производство по применению мер поощрения и др.

4. По наличию или отсутствию конфликта в основе административного дела административно-процессуальные правоотношения делятся на:

а) конфликтные (складываются в ходе юрисдикционных производств: административно-искового, исполнительного, дисциплинарного и др.);

б) неконфликтные (возникают при осуществлении управленческих производств: лицензионного, надзорного, разрешительного, аттестационного тому подобное).

5. В зависимости от выполняемых функций и задач административно-процессуальные правоотношения классифицируются на:

а) регулятивные правоотношения – сопровождают нормальный процесс реализации субъективных прав и исполнения юридических обязанностей в административно-процессуальной сфере. Данный вид правоотношений отражает все правомерные аспекты организации административных производств. их главная функция – построение и упорядочение социальных связей, необходимых для всестороннего, объективного, беспристрастного и своевременного разрешения административного дела. К разряду регулятивных относятся практически все административно-процессуальные правоотношения неконфликтного характера.

б) охранительные правоотношения – возникают на основе столкновения интересов участников административного процесса. Они всегда содержат в себе как элемент юридического конфликта, так и способ его преодоления, их назначение заключается в обеспечении, защите и обеспечении нормального функционирования регулятивных административно-процессуальных правоотношений. Указанная функция реализуется посредством применения мер административно-процессуального принуждения, в частности: – предупреждение (личный досмотр, досмотр и изъятие вещей, документов, отстранение от управле-

ния транспортными средствами); – прекращение (административное задержание, удаление из зала, где проходит судебное заседание); – принуждение к исполнению юридической обязанности (привод, временное изъятие доказательств).

6. По количеству участников административно-процессуальные правоотношения делятся на:

– двусторонние;

– многосторонние.

7. Согласно субъектного состава (состава участников) можно выделить административно-процессуальные правоотношения:

– между органами публичной власти, находящихся между собой в отношениях служебного подчинения;

– между органами публичной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне;

– между органами публичной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне, но не находятся в отношениях служебного подчинения;

– между органами публичной власти и подчиненными им предприятиями, заведениями и учреждениями (например, отношения между администрацией и предприятием);

– между органами публичной власти и государственными предприятиями, заведениями, учреждениями, не находящимися в их организационном подчинении (примером могут служить административно-процессуальные правоотношения между органом Государственной налоговой службы и предприятием государственной формы собственности);

– между органами публичной власти и негосударственными организациями, предприятиями, заведениями, учреждениями (такими являются отношения по поводу регистрации объединений граждан в Министерстве юстиции Украины);

– между органами публичной власти и гражданами.

8. Способ действия обязанного субъекта полагается в основу выделения двух типов административно-процессуальных правоотношений:

– активный тип. К этому типу относятся правоотношения, в рамках которых обязан субъект должен совершить активные действия. Именно таким образом выполняется обязанность органов Фонда государственного имущества Украины в течение десяти дней утвердить и довести до заинтересованных лиц поданный на его рассмотрение Проект плана приватизации государственного имущества.

– пассивный тип правоотношений предполагает воздержание обязанной стороны от совершения активных действий. Так, согласно ст. 245 КАССУ, не допускается пересмотр судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам в случае принятия новых нормативно-правовых актов, которые ужесточают ответственность физического лица.

9. По характеру взаимодействия участников выделяют горизонтальные и вертикальные административно-процессуальные правоотношения:

– вертикальные правоотношения выражают типичные для публично-управленческой деятельности субординационные связи между субъектом и объектом управления. Обозначенные связи строятся по классической управленческой схеме “распорядитель – исполнитель”, где одна сторона правоотношений наделена государственно-властными полномочиями, а другая – юридической обязанностью выполнять руководящие указания уполномоченной стороны. Стороной, которая находится наверху управленческой “вертикали” административно-процессуальных правоотношений всегда выступает орган публичной администрации или его должностное лицо Зато внизу этой вертикали может находиться практически неограниченный круг субъектов: органы исполнительной власти и местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, независимо вич формы собственности, объединения граждан и др.

Следует заметить, что в данном случае речь идет не только об отношениях служебной субординации, когда одна сторона осуществляет непосредственное руководство другой. Административно-процессуальные правоотношения вертикального типа имеют место повсюду, где властные полномочия одного субъекта распространяются на определенные аспекты деятельности другого, независимо от того, находятся они в отношениях организационного подчинения, или нет. Например, выраженный вертикальный характер имеют административно-процессуальные правоотношения между органами государственного контроля и подконтрольными субъектами.

– горизонтальные правоотношения возникают между фактически и юридически равноправными субъектами. В них отсутствует элемент властного подчинения сторон, взаимодействие которых происходит на паритетных началах. Каждая сторона горизонтальных правоотношений наделенная по отношению к другой не только перечнем субъективных прав, а и комплексом юридических обязанностей. В результате, ни одна из них не занимает доминирующего положения.

Если волеизъявление сторон вертикальных правоотношений осуществляется в одном направлении (сверху до низу), то взаимодействие субъектов горизонтальных правоотношений имеет двусторонний характер. Обычно, горизонтальные правоотношения строятся по формуле “орган публичной администрации орган публичной администрации” или “орган (должностное лицо) публичной администрации гражданин”.

Иллюстрацией первой формулы могут служить отношения между двумя органами публичной администрации по поводу совместной реализации установленного порядка заключения административного договора. По второй формуле строятся административно-процессуальные правоотношения между субъектом обращения (гражданином) и его адресатом (органом публичной администрации). В последнем случае властный орган по отношению к гражданину имеет даже больше обязанностей, чем полномочий.

Горизонтальные правоотношения традиционно считались нетипичными для административно-процессуального права – отрасли, преимущественно направленной на обслуживание управленческой сферы. Однако, в свете демократических реформ данный вид административно-процессуальных правоотношений приобретает значительное распространение.

Особенно отчетливо эта тенденция проявляется в отношениях между государством и гражданином. Отечественная правовая доктрина постепенно отходит от государственно центристской идеологии, которая, сводя государственную волю в абсолют, всегда ставила ее над человеком и обществом. Сегодня основной задачей публичной администрации признается “служение” человеку путем всестороннего обеспечения приоритета прав, свобод и интересов.

Избрание демократического курса развития обусловило существенные изменения в характере взаимоотношений государства и гражданина. И не является исключением и административно-процессуальные правоотношения, которые все чаще строятся по горизонтальному принципу. Так, одним из знаковых событий последнего времени стало принятие Кодекса административного судопроизводства Украины. Данный нормативный акт фактически ставит гражданина и орган публичной власти на одну ступень правовых “лестницы” и со всей возможной полнотой воплощает обновленный “горизонтальный стандарт” административно-процессуальных правоотношений»[45].

[45] Виды административно-процессуальных правоотношений… studbooks. net›…vidy…protsessualnyh_pravootnosheniy/ ИПС «Интернет»

Глава 4. Наука административного права

4.1. Предмет и особенности науки административного права

Правовая наука, как целостная система, характеризуется единством целей, принципов и механизмов обеспечения реализации государственных функций, а так же решения задач, стоящих перед государством на различных этапах его развития. Теоретико-методологическое единство различных отраслей правовой науки обеспечивает устойчивое развитие всех общественных отношений, позволяет определять критерии оценки этого развития, определяет нормативную ориентацию и основные направления развития отечественного законодательства, единство общей терминологии и юридических понятий. Вместе с тем, развитие правовой науки позволяет определить и разграничить предметы ведения между правовыми отраслями, а так же их взаимодействие между собой.

Одной из указанных особенностей административно-правовой науки является определение ее связи и взаимодействия с другими правовыми отраслями.

На наш взгляд, все связи, взаимодействие и полезные свойства административно-правовой науки с другими правовыми отраслями можно представить в следующем виде:

– согласованное применение административно-правовых норм и правовых норм других отраслей права способствуют обеспечению внутренней и внешней политики государства, защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, обеспечению национальной безопасности государства;

– заимствование опыта применения правовых норм других правовых отраслей в регулировании общественных отношений;

– целенаправленное стремление к достижению единых целей и задач в формировании государства социальной справедливости (правового государства);

– совершенствование форм и методов реализации правовых норм для более эффективного регулирования общественных отношений и управления ими;

– устранение неэффективных правовых норм и правовых коллизий в правовой системе государства.

Все названные связи и взаимодействия различных правовых наук имеют общую природу – обеспечение единства интересов общества и государства, представленного его публичной властью. Вместе с тем модель взаимосвязей науки административного права с другими правовыми научными отраслями имеет и свою специфику. Наиболее близкой к науке административного права расположено конституционное право, содержащее основополагающие начала, в виде принципов развития всех иных правовых отраслей. В этих правовых отраслях наиболее ярко проявляются природа, нормы и институты публичного права.

Если в конституционном праве, представляющем основополагающее начало публичного права, закреплены права, свободы и законные интересы человека и оно направлено на регулирование основных, наиболее важных вопросов общественной жизни, то в административном праве отражено кто и как будет воплощать нормы конституционного права в жизни нашего общества. В сравнении с другими правовыми отраслями нормы конституционного права, безусловно, обладают высшей юридической силой и являются главным источником для других отраслей. Вместе с тем, административное право способствует обеспечению реализации конституционных норм, при помощи своего аппарата управления – исполнительных органов государственной власти, без деятельного проявления которого не могут обходиться и другие правовые отрасли. Очевидны связи административного права

и с такими правовыми отраслями как трудовое право, семейное право, финансовое право, гражданское право, земельное право, таможенное право, международное право, и др., т. к. административное право представляется гарантом обеспечения правовой защиты участников всех общественных отношений, из всех названных правовых отраслей. Органы исполнительной власти, руководствующиеся нормами административного права, обязаны признавать, соблюдать и защищать от правовых нарушений, со стороны недобросовестных субъектов, всех участников общественных отношений представляющих другие правовые отрасли. В современном российском государстве не существует правовых отраслей, которые прямо или косвенно не были бы связаны с административным правом. Одной из общих вспомогательных функций всех органов исполнительной власти является функция контроля по направлениям своей основной деятельности и обеспечение защиты населения от противоправного посягательства. Например, в трудовых отношениях, такую защиту осуществляют комиссии по защите трудовых прав граждан, руководствующиеся в своей деятельности нормами административного права. Семейные отношения, основывающихся на нормах семейного права, могут быть признаны официальными лишь после их регистрации в органах исполнительной власти специальной компетенции – ЗАГСе, который в своей регистрационной деятельности руководствуются нормами административного права. Связь административного и финансового права обусловлена общностью регулируемых отношений. В финансовых правоотношениях финансовый контроль осуществляют Министерство финансов РФ, Федеральная служба бюджетного надзора, Федеральная служба финансового мониторинга, налоговая служба, Счетная палата РФ, образуемая Советом Федерации и Государственной Думой РФ. По причине того, что Счетная палата РФ и аналогичные палаты субъектов РФ образуются представительными органами законодательной власти, эти органы не принято относить к исполнительным органам, тем не менее, по их функциональному значению они в полной мере могут быть отнесены к исполнительно-распорядительным органам государства специальной компетенции. Исторически процесс развития финансового права происходил то в рамках административного права, в виде его ответвленной части. Это было обусловлено тем, что институты исполнительной власти, являющиеся основными субъектами административного права, вместе с тем, являются и основными распорядителями финансовых бюджетных средств государства, потому и предметы ведения административного и финансового права в определенной мере совпадают. В административном праве предметом его ведения во всех сферах государственной деятельности, а в финансовом праве эти же управленческие отношения конкретизированы их особым характером, сбором, накоплением, распределением и использованием бюджетных средств, иначе говоря, с управлением финансовым хозяйством страны. В условиях рыночной экономики, с возникновением двухуровневой банковской системы и расширением самостоятельности бюджетов различного уровня, границы раздвинулись и границы самостоятельности финансового права. Бюджетное право, являющееся основной составной частью финансового права, теснейшим образом примыкает к административному праву ввиду того, что без оптимизации управленческой деятельности институтов исполнительной власти, нельзя эффективно управлять бюджетными средствами государства. Это же относится и к другим подотраслям финансового права, банковскому, налоговому, валютному, страховому, реализуемым посредством управленческой деятельности органов исполнительной власти под их строгим контролем. В виду децентрализации банковской системы, с образованием государственных и частных (коммерческих банков), некоторые специалисты считают банковское право самостоятельной комплексной отраслью. В определенной мере, с такими взглядами можно было бы согласиться, если бы деятельность частных банков была независима от государства и не подконтрольна его исполнительным органам власти. Вместе с тем, банковское право нельзя считать самостоятельной отраслью права, действующего независимо от административного и финансового права, ибо все обще-

ственные финансово-кредитные отношения всех типов кредитных организаций, являются предметом совместного ведения и административного и финансового права.

Современный этап экономического развития России, и ближайших соседних, дружественных ей государств, обусловлен интенсивным развитием таможенных отношений. С появлением Таможенного кодекса таможенного союза, регулирующего взаимоотношения на таможенной территории объединившихся в таможенный союз дружественных государств: России, Белоруссии, Казахстана, Армении и Киргизии, возникают вопросы, связанные с регулированием межгосударственных таможенных отношений, которые не могут быть реализованы вне связи с органами государственного управления – органами таможенного контроля, действующими на основе Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О таможенном регулировании в Российской Федерации», который является актом административного права. Признание таможенного права в качестве самостоятельной правовой отрасли, не является общепризнанным. Взгляды административистов в научном мире по вопросу предметного отнесения таможенного права расходятся, одни считают его институтом административного права, т. к. таможенные органы являются субъектами исполнительной власти; другие ученые относят таможенное право к системе финансового права наряду с банковским, бюджетным, налоговым, валютным и страховым, полагая, что у них имеются единые цели и задачи, связанные с бюджетными накоплениями; третьи полагают, что это абсолютно самостоятельная правовая отрасль, имеющая свои самостоятельные предмет и метод правового регулирования. Так или иначе, дискуссионный вопрос о статусе таможенного права не носит принципиального характера, важно знать, что оно не может обходиться без административно-правового регулирования.

Связь гражданского и административного права так же обусловлена наличием множества пересекающихся правовых норм и участников правовых отношений. К примеру, регистрация юридических лиц (предпринимателей), являющихся субъектами гражданско-правовых отношений, осуществляется на основании норм административного, а между субъектами исполнительной власти могут быть заключены гражданско-правовые договоры, основанные на нормах гражданского права, контроль в сфере торговли (сделки), основанной на нормах гражданского права, могут проводить инспекции по защите прав потребителей, руководствующиеся нормами административного права.

Административное право взаимодействует с уголовным правом, уголовно-процессуальным и уголовно-исполнительным правом. Основы их взаимодействия определяются теми же особенностями характера административного права, обусловленными участием органов исполнительной власти в реализации норм и уголовного, и уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права. В качестве такого примера можно привести деятельность органов внутренних дел, следственного комитета, органов исполнения наказания, с одной стороны, действующих в строгом соответствии и на основе норм административного права, а с другой, применяющих в своей деятельности нормы уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права. Уголовное право определяет виды преступлений, совершенных в сфере действия, административных отношений (государственных управленческих отношений) устанавливают меры наказания за преступления, посягающие на порядок управления (Гл. 18 УК РФ). Иначе говоря, нормы уголовного права, в определенной мере, защищают и субъектов государственного управления и государственные управленческие отношения.

Определенные взаимосвязи административного права существуют и со всеми другими отраслями права: экологическим, земельным, информационным, международным, биржевым и иными. Все эти взаимосвязи обусловлены многообразием деятельности органов исполнительной власти, реализующих большинство государственных функций.

4.2. Краткий очерк развития науки административного права в России, СССР, Российской Федерации

Становление и развитие административного права и как науки, и как самостоятельной правовой отрасли имело свою специфику, определяемую в каждой стране особенностями ее экономических, политических и культурных отношений. Первоначальное становление и развитие административного права как правовой науки имело место в странах западной Европы.

Изучение природы государства и системы его устройства первоначально происходило в Западной Европе. Основоположником правового обоснования государственного устройства явился Шарль Монтескье, положивший начало новой идеи государственного устройства в своем труде “О духе законов” обосновавшего.

В теоретических трудах Шарля Монтескье были впервые заложены основы разделения властей, более двух с половиной столетий признаваемых наиболее удачной формой устройства и функционирования государственной власти. Исполнительная власть в государственном устройстве рассматривается Ш. Монтескье как самостоятельная “ветвь общего древа”, что делает эту структурно-функциональную систему наиболее приемлемой и признанной большинством стран современного мира.

Анализируя процесс формирования и развития правовой системы Западной Европы и российского государства, можно отметить, что полицейское право являлось базовой основой административного права. Основателем теории развития полицейского права считается французский ученый XIX века Н. Деламора. В его книге “Мысли о полиции” (1707 г.) содержится обширный материал о роли и деятельности полиции по охране населения, собственности, торговли, финансов, дорог, обеспечении безопасности государства.

Дальнейшему развитию основ правовой науки, включая науку об управлении государством, послужили труды Гегеля, который расширил философское миропонимание о сущности государства в своей книге «Философия права».

Крупным специалистом в области полицейского (административного) права в середине XIX века являлся немецкий ученый Лоренц Штейн, труды которого имели важное значение, для обособления полицейского права в самостоятельную правовую отрасль. Особое внимание Лоренц Штейн уделял вопросам функциональной деятельности полиции в системе государственного управления и ее правовому регулированию. Наибольшую популярность приобрела его книга “Учение об управлении”, изданная в 1865 г., в которой рассматриваются вопросы теории государства и его взаимоотношений с обществом. Особое внимание Л. Штейн уделил сочетанию трех элементов общественной жизни: личности, духовности и хозяйственному управлению.

Перевод книги Л. Штейна «Учение о управлении, или Право управления» вышел в Санкт-Петербурге в 1874 г. Этот труд раскрывает основные идеи автора о том, что в основе управления должно лежать право, являющееся основой функциональной деятельности всей системы исполнительной власти: правительства, армии, полиции, местного самоуправления. Именно право должно определять и ответственность органов управления. В отмеченной книге Л. Штейн проводит различия между законами и актами исполнительной власти в виде распоряжений.

Начиная со второй половины XIX до начала XX века в Западной Европе было положено начало возникновения основ полицейского (административного) права. Вместе с тем, официального статуса, как самостоятельной правовой отрасли оно еще не приобрело оставаясь придатком других правовых отраслей – конституционного права и общей теории права.

Эволюция развития административного права, как самостоятельной правовой отрасли, продвигалась достаточно медленно и, в настоящее время трудно однозначно определить в какой конкретный момент оно сформировалось как самостоятельная отрасль права.

В начале XVII века центральное управление подвергалось реорганизации в основном по западным образцам. Местная же власть десятилетиями почти не менялась. От приказов времен Ивана Грозного постепенно совершался переход к коллегиям и иным центральным учреждениям. В 1720 году для этих органов власти был утвержден "генеральный регламент"[46].

Первые зародыши развития административного права в России появляются в эпоху Петра I, знаменующуюся ярко выраженной потребностью и новыми подходами в регулировании государственного управления. В XV–XVI в.в., до Петра I управление в России характеризовалось медлительностью и не определенностью, царские Приказы не устанавливали ответственности за волокиту их исполнения. Ярко выраженная эволюционная деятельность Петра I проявлялась во всех сферах государственной жизни: в хозяйственной, военной, культурной, опирающихся на институты административного управления. Отсутствие парламента давало царю неограниченные права по управлению делами государства, в результате чего Петр I беспрепятственно проводил задуманные им реформы[47].

К основным реформам Петра I относящимся к развитию правовой системы государства следует отнести:

во-первых, обнародование в 1722 году «Табеля о рангах», которым устанавливались основы государственной военной и гражданской службы, имеющие 14 рангов;

во-вторых, проведена перестройка институтов государственного управления. Боярская Дума в 1699 году заменена Ближней канцелярией, представленной доверенными лицами царя в количестве 8 человек, а в 1711 году Петром учреждается Сенат с административными, судебными и частично законодательными функциями. Вместе с тем, в качестве надзорных инстанций над Сенатом Петр учредил должности генерал-прокурора и обер-прокурора;

в-третьих, в 1708–1710 г.г. была осуществлена перестройка территориальных органов государственного управления, созданы 8, а затем 11 губерний, возглавляемых губернаторами. Губернатор обладал широкими полномочиями в сфере административной, судебной, хозяйственной и политической власти, реализовать которые ему помогали государственные комиссары и чиновники. В 1719 году Российское государство было разделено на 50 провинций, возглавляемых воеводами, провинции делились на дистрикты;

в-четвертых, была реформирована система отраслевого управления, образованы 11 коллегий, действовавших вместо старых приказов: иностранная, военная, юстиц-коллегия, коммерц-коллегия, Берг-мануфактур-коллегия и др., действовавших на основе Генерального регламента, опубликованного в 1720 году.

Широкомасштабные петровские реформы были продолжены Екатериной II, прикрывавшей жесткость своего правления идеями справедливости и просвещения. В ее правление появляются «Правила управления», в преамбуле этих «Правилах» указывается на «ошибки государственных людей» в системе управления, которые пагубно влияют на интересы всего народа и государства. Для того, чтобы в дальнейшем избежать таких ошибок, в этих правилах прописывается: *правило первое* – необходимость просвещения нации, которой должно управлять. Правило второе – нужно ввести добрый порядок в государстве, поддерживать общество и заставить его соблюдать законы. Правило третье – нужно учредить в государстве хорошую полицию. Правило четвертое – нужно способствовать расцвету государства. Пра-

[46] Западная Европа» История XIX – начала XX века KnowHistory.ru istoriyaxix-xx/zapadnayaevropa/

[47] См.: С. М.Соловьев. Публичные чтения о Петре Великом. – М.: Наука, 1974.

вило пятое – нужно сделать государство грозным для себя и внушающим уважение соседям[48].

[48] См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс – М.: 2001, С.36–41

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.