
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

**С.Н. БРАТАНОВСКИЙ
К.М. КОНДЖАКУЛЯН
М.С. БРАТАНОВСКАЯ**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ

УЧЕБНИК

Москва
РИОР

УДК 342.9(075.8)

ББК 67.401я73

Б87

ФЗ
№ 436-ФЗ

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1

Авторы:

Братановский С.Н. — д-р юрид. наук, профессор кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова (Москва), Почетный работник высшего профессионального образования, автор 320 печатных работ, в том числе более 50 монографий, учебников и учебных пособий по проблемам государственного управления, административного права и спортивного права;

Конджакулян К.М. — канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова (Москва), автор 80 печатных работ, в том числе более 10 монографий, учебников и учебных пособий по проблемам государственного управления, конституционного и административного права;

Братановская М.С. — канд. юрид. наук, доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова (Москва), автор 70 печатных работ, в том числе более 10 монографий, учебников и учебных пособий по проблемам государственного управления, конституционного и административного права

Рецензенты:

Юсупов В.А. — д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва);

Солдатов А.П. — д-р юрид. наук, профессор кафедры административного права Академии управления МВД России

Братановский С.Н., Конджакулян К.М., Братановская М.С.

Б87

Административное право России : учебник / С.Н. Братановский, К.М. Конджакулян, М.С. Братановская. — М. : РИОР, 2018. — 500 с. — (Высшее образование). — DOI: <https://doi.org/10.29039/0876-8>

ISBN 978-5-369-00876-8

В учебнике раскрыты основные положения административного права России: предмет, метод и система административного права, субъекты административного права, органы исполнительной власти, государственная служба, формы и методы государственного управления, административная ответственность и административное принуждение.

Адресован студентам и слушателям юридических специальностей, преподавателям и аспирантам вузов и других высших и средних учебных заведений, научным работникам, а также всем интересующимся проблемами административного права в современной России.

УДК 342.9(075.8)

ББК 67.401я73

© Братановский С.Н.,
Конджакулян К.М.,
Братановская М.С.

ISBN 978-5-369-00876-8

Оригинал-макет подготовлен:
ООО «Издательский Центр РИОР»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В.
Тел.: (495) 280-38-67. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: info@rior.ru <https://riorpub.com>

ВВЕДЕНИЕ

Административное право — это одна из ведущих отраслей в системе публичного права, призванная регулировать особую группу общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в связи и по поводу организации и функционирования системы исполнительной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях в Российской Федерации.

Административно-правовые нормы касаются жизни каждого человека, так как направлены на охрану и защиту прав и свобод людей, обеспечение благоприятной среды обитания.

Переход нашей страны от административно-командной системы к рыночной экономике, признание новых явлений в жизни граждан, общества и государства ставят перед наукой административного права много новых задач. Так, одной из важнейших задач является определение сущности и пределов административно-правового регулирования, что вызвано появлением в период развития рыночных отношений в Российской Федерации многочисленных и ранее неизвестных объектов административного права: акционерных обществ, совместных предприятий, коммерческих банков, казенных предприятий, организаций-банкротов и т.д. Все это вынуждает нас определять правовой статус этих субъектов права вообще и административный в частности.

Среди серьезных проблем, стоящих перед наукой административного права, отметим следующие: правильное определение места, роли и компетенции органов исполнительной власти, действенность методов управления, осуществляемых посредством кредитов, налогов, сертификации товаров (работ и услуг), политики цен, лицензирования предпринимательской деятельности, недопущения монопольного положения отдельных предпринимателей, уточнение потребностей в территориальных органах исполнительной власти, изменение законодательства о государственной службе. Все эти вопросы попытались раскрыть авторы данного учебника.

В учебнике излагаются основные положения административного права и административно-правовых институтов, общие для всех отраслей и сфер государственного управления. Рассматриваются такие вопросы, как сущность, принципы и содержание государственного управления и исполнительной деятельности, механизм и

особенности административно-правового регулирования в современный период, административно-правовой статус субъектов административного права, виды административного принуждения, порядок производства по делам об административных правонарушениях и др.

Материал учебника позволит систематизировать знания в области административного права, а также усвоить новое законодательство в этой сфере, понять суть административно-правовых институтов, а также сформировать представление о том, в каких формах и какими методами осуществляется государственное управление.

Настоящий учебник — это современное, актуальное издание, в котором авторы постарались охватить все быстротекущие изменения и новации, органически присущие развитию деятельности органов исполнительной власти в различных сферах и отраслях динамично развивающегося российского общества и государства. Цель данного учебника — оказать помощь студентам, аспирантам, преподавателям, слушателям и лицам, самостоятельно изучающим эту отрасль публичного права в усвоении основных понятий, категорий, положений и институтов административного права.

РАЗДЕЛ I. ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

После изучения данной главы студент должен:

знать

- определение государственного управления как в узком, так и в широком смысле;
- принципы государственного управления;
- взаимосвязь и соотношение государственного управления и исполнительной власти;

уметь

- оперировать такими специальными категориями, как «управление», «организация», «цель управления», «принципы управления»;

владеть

- навыками анализа общественных отношений в сфере государственного управления.

1.1. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ВИДЫ УПРАВЛЕНИЯ

В научной литературе по вопросам управления выделяются следующие виды управляемых систем: механические, биологические, социальные. В механических системах управление осуществляется совокупностями машин и технологическими процессами. Объект управления биологических систем — процессы, происходящие в живых организмах. Социальные системы относятся к наиболее сложным. В основе их функционирования лежит управление общностями людей. Со структурно-функциональной точки зрения общество — это целостная система с иерархией подсистем различной степени сложности и организации. Каждая из этих подсистем, являясь компонентом системы более высокого уровня, в свою очередь, включает в себе собственные системы, которые тоже подвержены слиянию.

Управление в тех или иных формах всегда было присуще человеческому обществу. По мере развития общества возрастало значение управления и осознанность в его необходимости. Вместе со

становлением общества в нем сложились и действуют два типа факторов управления — объективные (независимые от сознания) и субъективные (сознательные) и, соответственно, два механизма управляющего воздействия на общественную систему — стихийное регулирование и сознательное управление¹. Стихийные регуляторы действуют в тех случаях, когда людьми не познаны, и в силу этого не используются объективные закономерности развития общества. К ним, например, можно отнести закономерности развития рыночных отношений, когда имеют место многочисленные становления и переплетения различных, нередко противоположных друг другу сил и явлений, актов спроса и предложения, сумм и продаж и т.д. В основе таких закономерностей в конечном счете лежит закон стоимости, выступающий в качестве управляющей силы производства товаров (услуг) и распределения труда. И, наоборот, с познанием этих закономерностей управление приобретает качественно новый тип организации общественной жизни, так как учитывается тенденция развития экономических процессов и иных сфер жизнедеятельности общества. Иначе говоря, с понятием управления как специфического социального явления мы непременно связываем сознательное начало, волю и знание человека².

Управление имеет место там, где осуществляется коллективная, совместная деятельность людей. Всеобщий характер управления вытекает из объективной необходимости в регулировании, координации, согласовании усилий людей в решении поставленных перед ними задач. Управление становится общественно необходимой функцией независимо от уровня и степени объединения людей в процессе совместной деятельности. Иначе говоря, непременным условием функционирования любого трудового коллектива является управление, так как это связано с установлением порядка, организованности, разделения труда между работниками, определением места человека в коллективе и его функцией, формированием общей цели и производственных задач.

Управление находится в ряду явлений второй (искусственной) природы возникших и развившихся в течение всей истории челове-

¹ См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М.: Политиздат, 1973. С. 23.

² См.: Уваров В. Н. Государственная служба и управление. Петропавловск, СКЮА, 2004. С. 10.

ческой цивилизации. Оно создано людьми в целях сознательной саморегуляции своей жизнедеятельности и также важно для обеспечения их потребностей и интересов, как семья и собственность, мораль и право, способ производства, и государство, знание и информация и другие общественные институты.

Отсюда «связанность» управления с уровнем развития и организации человеческого потенциала, всей его зависимости от состояния общества, его закономерностей и форм, идеалов и ценностей. В ходе исторического развития сущность и формы управления претерпевали значительное изменение: от управления при помощи эмпирического опыта, традиций и обычаев, передаваемых от поколения к поколению в первобытном обществе до сознательного управления общественными процессами на научной основе в современном обществе.

На существующем в настоящее время этапе человеческой цивилизации управление характеризуется исключительной сложностью, так как в его орбиту вовлечены миллионы людей с их интересами и потребностями, целями и поступками. От управления, в конечном счете, зависит состояние общества и благополучия каждого человека и с другой стороны, само управление представляет собой сложную систему взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов (внутри системы) и отражает многообразие взаимосвязей управляющей системы с обществом. Все это свидетельствует о том, что управление является одной из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной и практической деятельности¹.

В науке и в учебной литературе сущность управления раскрывается через понятие «воздействие». Таким образом, выделяется главный признак управления — это активное влияние на общественные отношения, на сознание и поведение людей. В обобщенной форме можно сказать, что управляющий субъект путем воздействия на управляемый объект пытается внести в него определенные изменения, преобразования, дать новое направление его развитию. Без управляющего воздействия нет самого управления. В известном смысле воздействие — это результат деятельности, взаимодействия, отношения.

¹ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2004. С. 42.

Для уяснения сущности и понимания управления следует раскрыть специфические свойства и возможности управляющего воздействия. В качестве исходной потенциальной силы в управлении выступают воля и знания человека. Управляющее воздействие, прежде чем осуществиться, стать реальностью, возникает в сознании человека, проходит в нем путь развития от интуитивного ощущения необходимости что-то изменить, от замысла и раздумий до конкретных решений, подкрепленных расчетами, материальными и кадровыми ресурсами, проектами, моделями и, главное, волей — желанием и стремлением сделать дело. А это значит, что управляющее воздействие должно содержать в себе момент целеполагания. В общественных связях, подвергаемых управляющему воздействию, активно проявляет себя воля, сознание человека. В силу этого объектом социального управления является волевое поведение людей. Социальное управление, следовательно, воздействует упорядочивающе на субъективную деятельность (волю, сознание) людей — участников волевых отношений, имея своей целью обеспечение соответствия этой деятельности общим интересам или интересам определенной группы людей.

Волевой характер социального управления находит одно из своих непосредственных выражений в соподчинении воли людей, являющихся участниками управляемых социальных процессов. На первый план здесь выдвигается одна управляющая воля. То есть во всех вариантах социального управления наблюдается навязывание управляемым объектам чужой воли. Иначе говоря, управление предполагает, с одной стороны известный авторитет, а с другой — известное подчинение, что является залогом эффективной производственной жизнедеятельности.

Управление (управляющее воздействие) имеет организующую сущность, то есть это организаторская работа. В этом аспекте управление рассматривается в качестве объективно необходимого инструмента организации общественной жизни, совместной коллективной деятельности людей. Понятие «организация» органически связано с понятием «управление», мало того оно выражает сущность управления. Организация пронизывает управленческую деятельность, охватывает широкую сферу — от деятельности предприятий (учреждений, организаций) до высших представительных и исполнительных органов и аппарата Президента РФ. Другими словами, организация — суть, ядро управления — отра-

жает не только структуру, но и главным образом динамический характер управления.

«Организовывать» означает располагать людей в пространственных (территория, сооружения) и функциональных (социальные роли, виды работ) координатах, соединяя их с орудиями и средствами труда, обеспечивать их взаимодействие и взаимообмен в труде и общественной жизни, расширять их сознательные возможности путем согласования и концентрации усилий. Известно, что организация расширяет возможности людей, обеспечивает им новое качество.

Придавая какому-либо общественному процессу определенные цели, организуя в нем взаимодействие людей, управление призвано, в рамках этих целей и организации, конкретно регулировать поведение и деятельность каждого из участников данного управляемого процесса. В обществе действует множество социальных норм, направляющих и ориентирующих, оценивающих и мотивирующих поведение и деятельность людей. Традиции и обычаи, исторические уроки и выводы, право и мораль, ценностные и социально-технические нормы и многие другие регуляторы вступают важнейшими достижениями человеческой культуры, помогающими разумнее и экономичнее созидать настоящее и будущее. Поэтому, говоря об организующем элементе управления, необходимо указать и на его регулирующее свойство.

При помощи социальных норм в рамках организационно оформленных коллективов людей и поставленных перед ними целей обеспечивается конкретное регулирование поведения каждого человека в управленческом процессе. Социальные нормы, особенно правовые, выступают неотъемлемым атрибутом управления, применяются во всех случаях, для которых они предназначены. Следовательно, социальное нормирование в управлении есть реально действующая система нормативной регуляции в процессе управленческого воздействия на коллективы людей, общество, человека; осуществляется в практических действиях участников управленческих отношений.

Управление как социальный институт имеет свою организационно-структурную (административную) систему. В историческом аспекте сознательное управление как целенаправленная и целеобразующая деятельность людей постепенно стала осуществляться в рамках специального создаваемых общественных институтов —

субъектов управления. Сюда входят государственные органы и другие организации, осуществляющие управленческие функции в обществе. Роль субъекта управления состоит в обеспечении согласованного функционирования системы социального управления в целом, различных ее уровней и входящих в ее состав управляемых объектов — организационно оформленных коллективов людей. Создание и функционирование организационных (административных) систем осуществляется на основе структурных принципов (линейный, функциональный, линейно-функциональный, программно-целевой и др.). В любой организационной (административной) системе структурная и функциональная сторона неотделимы друг от друга, тесно взаимодействуют между собой, взаимообусловлены и в конечном счете влияют на итоговый совместный результат деятельности коллектива людей. В связи с этим совершенствование структуры и функционирования организаций выдвигается в число важнейших задач науки и практики управления.

Однако создание организационной структуры социального управления — необходимое, но не достаточное условие достижения поставленной цели и решения задач управления. Реальность управления обеспечивается такими его качествами, как организованность, ответственность, подчиненность, сила, воля. Взятые в совокупности они образуют новое качество — властность управления, т.е. наделение субъекта управленческой деятельности необходимыми полномочиями для успешной реализации возложенных на него управленческих функций¹.

И действительно властность, власть является основным стержнем, сердцевинной управленческого воздействия. При этом следует выделить два момента. С одной стороны, тот, кто управляет, наделяется властными полномочиями. Объект таких полномочий должен быть достаточным для того, чтобы успешно и эффективно решать поставленные перед коллективом задачи, обеспечивать согласованную деятельность коллектива. С другой стороны, как уже было отмечено, управление предполагает подчинение участников совместной деятельности воле управляющего субъекта (органа управления, руководителя). Подчинение в этом случае является необходимым условием реальности осуществления управленческих функций и организацию самого управленческого процесса.

¹ См.: Общее административное право: Учебник. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2007. С. 23.

Управление как социально необходимый инструмент упорядочения общественных отношений в реальной жизни проявляется по-разному. В специальной литературе управление подразделяется на отдельные виды по различным основаниям (в зависимости от сфер общественной жизнедеятельности, от структуры общественных отношений, от объектов управления и т.д.) Многие авторы в качестве основания классификации видов управления выделяют сущностные свойства и природу субъекта управления. В этом случае выделяются: государственное управление (в обобщенном виде субъектом управления выступает государство), общественное управление — общественные, негосударственные структуры, менеджмент (субъект управления на хозяйственном микроуровне — руководитель, менеджер предприятия фирмы и т.д.), местное управление (муниципальное управление, местное самоуправление).

Управлению подвергается и экономика, и социальная сфера, и сфера административно-политического строительства. В свою очередь сама управленческая деятельность как специализированная человеческая деятельность приобретает свою предметную природу в зависимости от того, в какой сфере она осуществляется.

Таким образом, можно считать, что к сущностным признакам социального управления могут быть отнесены: а) управление есть общественно необходимая функция, которая носит всеобщий характер и непременно имеет место там, где осуществляется коллективная (совместная) деятельность людей; б) управление есть сознательная, волевая, целенаправленная деятельность людей, связанная с разработкой, принятием и практической реализацией управленческих решений; в) управляющее воздействие является ядром, стержнем управления, оказывает всестороннее влияние на общественную систему, ее составные части, поведение людей; обладает целеполаганием, организующими и регулирующими свойствами; г) властность, как необходимый признак управления, необходимое условие реализации управляющего воздействия на объекты, поведение людей; д) организационная (административная) оформленность управления, обеспечивающая формирование структуры и функционирование системы социального управления, ее составных частей, коллективов (ассоциаций) людей¹.

¹ См.: Уваров В. И. Государственная служба и управление: Учебник. Петропавловск, СКЮА, 2004. С. 16–17.

С учетом властных сущностных признаков социального управления можно сформулировать следующее определение: управление представляет собой целеполагающее, властно-организующее и регулирующее воздействие специально созданных для этого управляющих субъектов (в формах организационных структур или самоуправления, на объект управления (социальную систему, ее составные части, коллективы (ассоциации) людей) на основе установленных и охраняемых в обществе социальных норм.

1.2. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственному управлению принадлежит особое место в системе целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия на общественные процессы. Это связано с тем, что государство как ведущий субъект социального управления выступает единственной, универсальной организацией политической власти в обществе, охватывающей все население страны в пределах определенной территории. Ни один другой субъект социального управления не обладает таким свойством.

Целостное представление о государственном управлении как определяющем воздействии на общественные процессы можно получить путем анализа его сущностных свойств. Раскрыть сущности, специфические особенности государственного управления — это означает выявить такие основополагающие свойства (черты), которые указывают на его объективную необходимость в обществе.

Социально-политическая природа государственного управления выражается в ряде его сущностных признаков. Это, прежде всего, заложенная в нем мощная властная сила.

Действительно, государство потому и является государством и тем самым отличается от иных общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуемая в обществе — по отношению и людям — государственная власть. Государственная власть — это особый атрибут управления в обществе. Располагая огромными материальными, финансовыми, организационными и другими ресурсами, государство в процессе управляющего воздействия на социальную систему обладает исключительным правом применения в случае необходимости легитимных средств, принуждения.

Являясь составной (и наиболее оформленной) частью социального управления, государственное управление, имеет целенаправленный характер и обеспечивает решение специфических задач. Именно государству принадлежит ведущая роль в реализации государственных национальных интересов. Качественные особенности государственного управления отражает своя нормативно установленная цель. Она формируется и находит свое закрепление в Конституции РФ, законодательных и других нормативных правовых актах высших представительных и исполнительных органов России. Речь идет об обеспечении материального благополучия членов общества, их нравственного и физического совершенствования, правовой и социальной защищенности. Цель государственного управления состоит в повседневном исполнении, претворении в жизнь Конституции РФ, законов, указов Президента РФ и других нормативных правовых актов. Более конкретно целевая направленность деятельности государственных органов определена в их уставных документах или законодательных актах.

Достижение генеральной цели государственного управления отраслью (сферой, функцией) предполагает решение различных по характеру, содержанию и социальному назначению задач. Последние наряду с общей целью формируются под воздействием социально-политических и экономических условий развития общества и государства, то есть выражают вполне определенные, конкретные социальные запросы (производство товаров, работ, услуг). Цель, задачи и содержание управленческой деятельности определяют социальное назначение той или иной отрасли государственного управления. Это, в свою очередь, порождает комплекс специфических функций управления в отрасли, адекватных методов управления и правовых форм.

Государственная власть управляет обществом при помощи системы органов. Они разнообразны по своей структуре и компетенции, а их совокупность нередко называют механизмом государства, материальным выражением государственной власти. К числу важнейших относятся органы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также иные органы и учреждения государства, обеспечивающие нормальное функционирование общества и охрану его от противоправных посягательств.

Государственное управление выражает интересы всего общества, обеспечивает координацию (согласованность) развития всех

отраслей управления. Для повседневного выполнения управленческих функций создается специальный аппарат, осуществляющий от имени государства управление в обществе. Этот аппарат имеет сложную структуру и разнонаправленную деятельность.

Состояние аппарата, его связанность с обществом или отчужденность от общества, его объем и иерархическое построение, качество персонала и многие другие параметры имеют решающее значение для самого государства, общества и государственного управления.

Выделение из общества публичной, государственной власти связано с появлением особого слоя людей — профессионалов, осуществляющих от имени государства управленческие функции. Эти люди занимают свои должности путем избрания, назначения либо замещения по конкурсу (контракту). Они не принимают непосредственного участия в производстве материальных и духовных благ, а занимаются исключительно своей специализированной деятельностью — управлением, причем речь идет об управлении не в форме пожеланий или призывов, а в официальной, правовой форме, так как такое управление опирается на государственную власть.

Специфическим свойством государственного управления является, далее, его распространенность на все общество и даже за его пределы, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики. Здесь следует, прежде всего, выделить социальную роль государства в современном обществе. Из органа, стоящего над обществом (например, в условиях авторитарного, тоталитарного режимов), государство превращается в организующую силу общества (современное цивилизованное государство). Государственное управление осуществляется в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества — хозяйственно-экономическое строительство, социально-культурная и административно-политическая сферы. Государственное управление распространяется не только на принадлежащие государству объекты, но и на негосударственные коммерческие и некоммерческие организации. В последнем случае имеет место государственное регулирование посредством управленческих регулятивных и контрольно-надзорных процедур.

К государственному управлению имеет непосредственное отношение социальный институт гражданства. Институт гражданст-

ва как правовая связь человека с конкретным государством, фиксирующая определенные обоюдоответственные отношения, служит важным основанием для рассмотрения любых вопросов государственного управления. В своей совокупности установленные права и обязанности составляют политико-правовой статус гражданина. Это дает возможность отличить гражданина государства от иностранных граждан и лиц без гражданства. Например, в соответствии с российским законодательством только граждане Российской Федерации могут поступить на государственную службу.

С государственным воздействием на социальную систему связано административно-территориальное устройство государства. Это означает, во-первых, наличие государственной границы, которая отделяет территорию данного государства от других государств и в пределах которой осуществляется государственная власть по территориальному принципу. Причем с государственной территорией связано решение внешнеполитических задач и функций государства (включая защиту своей территории от нападения извне); во-вторых, обеспечивается верховенство государственной власти в пределах определенной территории (границ государства), единство и полнота власти законодательных, исполнительных, судебных и других органов и учреждений государства в отношении населения; в-третьих, введение административно-территориального устройства (область, город, район и т.д.) обуславливает формирование центральных и местных органов государства, распределение между ними функций и полномочий, соотношение централизации и децентрализации в управлении отраслями экономики и социальной сферы.

Государственное управление также несет в себе и такое свойство государственной власти, как суверенитет государства. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории. Суть суверенитета состоит в верховенстве и независимости государства по отношению к другим социальным структурам внутри страны и по отношению к другим государствам на международной арене (сфера межгосударственных отношений). В государственном управлении это выражается в верховенстве государственной власти на всей территории страны; в реальной возможности принятия и обеспечения исполнения решений, обязательных для населения страны; возможности отмены незаконных решений, принятых другими субъектами социального

управления; обладании специальными средствами воздействия (принуждения), которыми не располагают другие социальные структуры.

Качественным параметром системы государственного управления является форма государства. Данное понятие включает форму правления, форму государственного устройства и форму государственного режима. В своем единстве они дают целостное представление об организации государственной власти и ее функционировании, о сложности системы государственного аппарата и государственного управления. Форма отражает устойчивость, стабильность государства. От того, как организована государственная власть и как она функционирует, зависит эффективность государственного управления, состояние всего общества.

Таким образом, государственное управление как универсальное понятие несет в себе все свойства государства, выражает его сущность и социальное назначение, функции, методы и формы деятельности, является ядром социального управления. Соответственно государственное управление может быть определено в качестве подзаконной, юридически-властной, организующей деятельности особой группы органов (управленческого аппарата), выражающейся в воздействии на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения в соответствии с приоритетными задачами социально-экономических и политических преобразований в Российской Федерации.

Теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления — в широком понимании — это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов государственной власти, судов, прокуратуры и иных органов).

Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления (подбор, расстановка, оценка труда кадров управления, учет и контроль, материальное обеспечение, планирование, дисциплинарное воздействие) в той или иной мере осуществляют многие органы публичной власти. Последние (например, областная Дума) обеспечивают контроль за деятельностью своих образований, комитетов и комиссий, заслу-

шивают отчет главы администрации, осуществляют подбор кадров для работы в аппарате этих органов.

При указанном подходе к пониманию государственного управления следует помнить, что организация как основной, определяющий элемент в понятии управления не может быть признана спецификой государственного управления как самостоятельного вида государственной деятельности. Она охватывает все вопросы жизни общества. Соответственно ей подчинена работа всех государственных органов.

Во-вторых, при широком подходе к понятию государственного управления основной логической посылкой является тезис о фактическом совпадении конкретных форм деятельности различных государственных органов в процессе реализации ими функций государства. Действительно, поскольку организующий характер в той или иной мере присущ всем видам государственной деятельности, постольку в работе любого органа государства легко обнаруживаются однотипные функции, выступающие по существу конкретными проявлениями организующей деятельности (например, планирование, подбор и расстановка кадров, контроль и проверка исполнения). Но речь в данном случае идет о различных вариантах единой по своей организующей сути государственной деятельности.

Если не игнорировать главного в деятельности того или иного органа государства, а именно ее основного назначения, то, очевидно, не следует и ориентироваться в целях определения объема и границ государственного управления на внешнее сходство организационных действий. Нельзя исходя из методологических целей преувеличивать его значение в ущерб реально существующим фактическим и юридическим различиям, без чего вообще невозможно провести разделение труда в едином механизме государственно-правового воздействия на общественную жизнь.

Какова, например, роль конкретных форм организующей деятельности в работе органов суда и прокуратуры по осуществлению функций государства? Известно, что вышестоящие прокуроры руководят работой нижестоящих, осуществляют планирование работы и расстановку кадров, контроль за деятельностью нижестоящих работников своей системы и т.п., председатель районного суда руководит работой своего аппарата (канцелярией, помощниками судей, секретарями судебного заседания и т.д.), т.е. они осуществля-

ют действия организационного характера. Но эти действия не составляют основного содержания работы указанных органов государства. Вышестоящий прокурор, например, осуществляя руководство работой нижестоящих прокуроров, не выполняет задачи прокурорского надзора, но он обеспечивает нормальное и эффективное выполнение их в подчиненной ему системе прокурорских органов. Иначе говоря, организационные действия прокурора имеют своей целью создание условий для успешной реализации основного содержания его работы — прокурорского надзора. Эти действия являются вспомогательными и потому не могут быть положены в основу решения вопроса о характере основной деятельности конкретного государственного органа. Конечно, нельзя не признать, что они имеют управленческий характер. Однако именовать их «управленческими функциями» можно в смысле организации «собственных дел». Это внутриорганизационное управление.

Что касается органов представительной власти, то применительно к ним, со строгим учетом принципа разделения властей нужно отметить все же имеющуюся достаточно высокую степень наличия управленческих действий, сближающих деятельность органов представительной и исполнительной властей. Органы представительной власти решают самые разнообразные по своему характеру и важнейшие по своему значению государственные вопросы, в том числе связанные и с управлением, и с прокурорским надзором, и с правосудием. Однако их деятельность является всегда осуществлением государственной власти независимо от того, какие конкретные вопросы решаются в процессе такой деятельности. В этом выражается особое предназначение, обусловленное конституционным положением органов представительной власти по отношению по всем другим органам государства. В то же время и в их деятельности можно обнаружить второстепенные направления (например, формирования рабочего аппарата, комитетов и комиссий представительных органов).

Резюмируя сказанное, отметим, что организационная (управленческая) деятельность органов представительной власти, прокуратуры, суда не лишена государственного характера, поскольку ее выполняют органы, имеющие в своем распоряжении средства юридически властного характера, тем не менее, она не может рассматриваться, во-первых, в качестве самостоятельного вида государственной деятельности, ибо не совпадает с таковыми ни по на-

значению, ни по юридическим формам; во-вторых, в качестве деятельности, именуемой государственным управлением (исполнительной власти) в ее конституционном смысле.

Государственное управление в узком понимании — это административная деятельность, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов. К государственному управлению в узком смысле относятся деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств), органов исполнительной власти субъектов РФ. К органам, реализующим функции публичного управления, относятся и органы местного самоуправления, местная администрация, ее органы и структурные подразделения.

1.3. ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Теория принципов государственного управления как отправных научных и правовых категорий, выражающих сущность и особенности управленческих процессов в различных сферах жизни общества, имеет важное теоретическое и практическое значение. Формирование и соблюдение принципов государственного управления выступают фундаментальной основой правильного функционирования всей системы государственного управления, реформирования структуры и деятельности государственного аппарата, успешного решения приоритетных задач, стоящих перед органами государства в современных условиях социально-экономических и политических преобразований в России.

Принципы государственного управления, будучи объективной закономерностью, познаются людьми и через их деятельность и воплощаются в жизнь с помощью организационных и правовых форм. Правовая реализация принципов управления необходима потому, что право закрепляет и определяет взаимоотношение органов и людей в сфере управления, устанавливает пределы должного, дозволенного поведения с точки зрения как общегосударственных интересов, так и интегрированных интересов большинства людей. Правовое опосредование принципов управления обеспечивает единство их понимания, исключает субъективистское толкование и применение отдельных принципов, способствует органи-

зованности в деятельности государственного аппарата, препятствует дублированию, обезличиванию в работе различных его звеньев.

Понятие «принцип» (см. лат. — начало, основа) означает первоначало, руководящую идею, основное правило поведения людей. Применительно к государственному управлению принцип выступает центральным понятием, ибо он положен в основу всей управленческой системы. В обобщенном виде принцип вбирает в себя сущностные свойства государственного управления, из которого он выведен. В соответствии с этим принцип государственного управления есть основополагающее, руководящее начало, выражающее сущность и внутреннюю согласованность структурных элементов системы государственного управления. Определяющую роль принципов государственного управления можно выразить в следующих основных позициях:

а) принципы выступают в качестве официальных ориентиров для управленческой практики, ибо они закреплены в законодательных актах и направляют поведение участников управленческих отношений в соответствии с руководящими идеями государственного строительства, реформирования государственного аппарата и организации государственной службы;

б) принципы являются исходными установками (первоосновами) для правового регулирования управленческих отношений. В этом качестве принципы выражают сущность и содержание государственного управления в правовой форме, а также ориентируют законодателя на то, что при разработке и принятии новых нормативных правовых актов по вопросам совершенствования государственного управления предусматривался механизм реализации этих руководящих идей;

в) принципы придают стабильность правовым установкам государственного управления. Закрепляя в законодательстве руководящие идеи в области управления общественными процессами, государство, таким образом, обеспечивает создание как фундаментальной правовой основы для всего механизма государственного управления в целом, так и управления отдельными сферами жизни общества (отраслями экономики, социальной сферы и административно-политического строительства);

г) принципы управления оказывают воспитательное воздействие на государственных служащих, других должностных лиц государственного аппарата, граждан и коллективы предприятий, уч-

реждений и организаций. В управленческих отношениях стороны следуют предписаниям правовых норм, добровольно подчиняются предъявленным к ним правилам поведения, уясняя, таким образом, смысл действующего законодательства и усваивая заложенные в нормативных правовых актах принципы государственного управления.

Данные свойства принципов, получивших развитие в теории управления и государственной практике, составляют фундаментальную основу механизма государственного управления.

Принципы государственного управления неоднозначны по своему содержанию, сфере действия, целевой направленности, характеру связи и форм проявления в управленческой практике. Принципы, имеющие основополагающее значение для всего общества, получили закрепление в Конституции РФ. Они определяют социально-политическую сущность государственного управления в целом. В то же время имеются принципы с ограниченной сферой действия, и они характеризуют организационные связи между различными звеньями системы государственного управления, которые возникают в процессе деятельности управленческих органов. В зависимости от этого принципы государственного управления делятся на конституционные и организационные.

1. Конституционные принципы государственного управления:

а) участие политических партий в управлении. Участие политических партий в государственном управлении (формировании органов исполнительной власти и принятии важнейших практических решений) отвечает принципам современного правового государства. Пункт 3 ст. 13 Конституции РФ устанавливает политическое многообразие, многопартийность. Завоевывая места в парламенте, политические партии оказывают реальное воздействие на формирование органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне.

б) демократизм государственного управления. Принцип демократизации воспроизводит народовластие в государственном управлении. Это сложный и многогранный принцип, требующий, прежде всего, установления глубоких и постоянных взаимозависимостей между обществом и государством, между всеми контактами общества и необходимыми им компонентами системы государственного управления. Данный принцип проявляется в свободном участии граждан в формировании органов исполнительной

власти, в реальном их влиянии на практическую деятельность по управлению и осуществлению контроля за их работой, в использовании в необходимых случаях возможности судебной защиты.

В условиях правового государства в Российской Федерации действуют разнообразные формы, позволяющие использовать знание и опыт граждан в управлении делами государства: решение основных вопросов государственной жизни путем референдума; всенародное обсуждение важнейших законов; избрание народом органов государственной власти; формирование через представительные органы органов государственного управления; влияние на государственное управление через общественные и самодеятельные организации.

Важную роль в управлении государственными предприятиями, учреждениями, организациями принадлежат их трудовым коллективам. Путем проведения производственных собраний, совещаний, заключения коллективных договоров работники принимают участие в планировании производства и социального развития, в подготовке и расстановке кадров, улучшении условий труда и быта, использовании средств, предназначенных для развития производства, а также на социально-культурные мероприятия и материальное поощрение.

в) принцип законности. Законность в государственном управлении означает, прежде всего, сознательное, творческое, точное, единообразное выполнение законов, осуществление государственными органами таких управленческих действий, которые соответствовали бы содержанию государственной воли, выраженной в законах; принятие управленческих решений по вопросам, отнесенным законом к компетенции данного органа, в установленном порядке и в определенной форме. Взаимоотношения государственных органов с гражданами, коммерческими и общественными организациями в сфере управления могут осуществляться строго в пределах их полномочий. Ни один государственный орган, осуществляющий управленческую деятельность, не может сам изменять, расширять или сужать закрепленную за ним компетенцию.

г) принцип федерализма. Федеративное устройство Российской Федерации призвано сохранять всю многогранность территориальной, социальной и национальной организации жизнедеятельности общества, дифференцировать и конкретизировать возможности власти применительно к региональной и локальной специфики

объективных условий и субъективного фактора, приближать власть и управление к человеку и окружающим его проблемам.

Принцип федерализма содержит в себе богатое организационно-регулирующее начало. Использование последнего позволяет проводить децентрализацию и деконцентрацию государственного управления, развивать и укреплять местное самоуправление, вовлекать в управленческие процессы значительное число граждан.

Принцип федерализма в организации и функционировании исполнительной власти вытекает из федеративного устройства РФ (гл. 3 Конституции РФ). Федеративная система обусловила сложную схему распределения полномочий исполнительной власти. С организационно-структурной точки зрения, принцип федерализма задает два уровня органов исполнительной власти: федеральные органы исполнительной власти; органы исполнительной власти субъектов РФ.

д) приоритет прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства — принцип, выражающий преимущественные положения граждан при реализации своих прав, свобод и законных интересов по отношению к органам государственного управления и их должностным лицам. В соответствии с Конституцией, (ст. 1) Российская Федерация утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого является человек, его жизнь, права и свободы. Государство признает и гарантирует конституционными права и свободы человека, которые принадлежат каждому от рождения, определяет содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов.

В целях защиты своих прав и законных интересов других физических и юридических лиц, общества и государства граждане вправе обращаться в органы государственного управления и их должностным лицам. Последние в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть поставленные в обращении граждан вопросы, принять к ним необходимые меры и дать заявителям ответы в установленные сроки. Данное право граждан обеспечивается системой юридических гарантий, включая право на судебную защиту от неправомερных действий должностных лиц.

е) равноправие граждан на участие в государственном управлении. Согласно Конституции РФ (ст. 32) граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредствен-

но, так и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Граждане имеют также равное право на доступ к государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Требования, предъявляемые к кандидатам на должности государственных служащих, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

ж) учет общественного мнения и гласность в государственном управлении — принцип, выражающий требование обязательного учета в практической деятельности органов государственного управления, их должностных лиц общественного мнения, выраженного в любой форме (например, в печати в виде критических материалов о деятельности органов управления, предложений или научных рекомендаций, направленных в органы государственного управления, и др.).

Гласность означает регулярное информирование общественности и деятельности государственных органов в печати и других средствах массовой информации. Примером гласности может служить практика объявления конкурсов в печати, на вакантные административные должности государственной службы. В то же время принцип гласности может иметь определенные ограничения с учетом специфики полномочий соответствующих государственных органов.

2. Организационные принципы государственного управления:

а) принципы распределения и нормативного установления функций и полномочий. Управленческая практика доказала необходимость разумного рассредоточения функций и полномочий исполнительной власти по специальным органам управления, составляющих систему органов исполнительной власти.

б) принцип централизации и децентрализации государственного управления тесно связан с предыдущим принципом и является основой для перераспределения функций и полномочий управленческих органов на всех уровнях и во всех звеньях аппарата государственного управления. Помимо структурного аспекта, главным здесь выдвигаются вопросы разграничения компетенции центральных и местных органов управления, государства и общественных объединений. Рассматриваемый принцип предполагает органическое соединение единого централизованного руководства

в решении основных общегосударственных вопросов в масштабе РФ с широким использованием демократических форм в реализации государственной политики в той или иной отрасли управления, ответственности каждого органа и должностного лица за порученное дело и их взаимодействие с общественными объединениями. Рассматриваемый принцип определяет формы и методы, порядок построения и функционирования государственного аппарата.

В «зону оптимальности» соотношения централизации и децентрализации в управлении отраслями экономики и иными сферами общественной жизни входит такое условие, как разграничение компетенции центральных и местных органов управления. Вполне очевидно, что система органов «по вертикали» обеспечивает учет в деятельности нижестоящих органов общегосударственных интересов, объединенное в одно целое всей системы исполнительных органов Российской Федерации. В то же время в России в соответствии с Конституцией признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Порядок организации и деятельности органов местного управления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом. При этом гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий.

3. Принцип отраслевого управления означает такую систему построения органов государственного управления, при которой как за органом управления, так и за его структурными подразделениями закрепляются однородные органически связанные по характеру производственной деятельности объекты управления. Отраслевое построение системы исполнительной власти позволяет сосредоточить внимание, силы и средства на управление однородными предприятиями и организациями, укомплектовать органы управления специалистами, знающими теоретические и практические вопросы, относящиеся к данной отрасли.

4. Принцип межотраслевого управления. Одним из существенных признаков межотраслевого управления является наличие у органа исполнительной власти полномочий по управлению в установленных законом пределах и в рамках осуществления, как правило, одной управленческой функции несколькими отраслями, сферами управления группой предприятий или учреждений. Меж-

отраслевое управление направлено на усиление в управлении координирующих, разрешительных и контролирующих функций и полномочий. Межотраслевое управление осуществляется так называемыми органами надведомственного (межведомственного), межотраслевого управления и межотраслевой координации по определенным направлениям управленческой деятельности (стандартизация, сертификация, планирование и др.)¹.

5. Территориально отраслевой принцип. Сущность принципа состоит в органическом соединении территориального и отраслевого начал в построении и деятельности органов управления. Сочетание указанных начал находит закрепление в компетенции органов государственного управления. Так, в субъектах Российской Федерации создаются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а также межрегиональные или органы исполнительной власти в федеральных округах. При этом учитываются специфика и особенности того или иного региона России, социально-экономические, климатические условия и многие другие факторы.

6. Принцип линейности и функциональности.

Линейный тип структуры разделения управленческого труда выражается по формуле «руководство — подчинение». Здесь имеют место прямые линейные связи и последовательное подчинение нижестоящих органов или внутренних его звеньев вышестоящим. При такой организационной структуре каждое подразделение осуществляет весь комплекс функций и полномочий в отношении подведомственных объектов и несет ответственность за порученный участок управления и результаты деятельности в целом. В построении органа воспроизводятся структурные элементы вышестоящих и нижестоящих уровней управления. Линейная связь в этом случае обеспечивает единство и согласованность в работе соподчиненных звеньев управления. При данном типе структуры госорган оказывает непосредственное прямое воздействие на подчиненные организации и, соответственно, вправе принимать решение, обязательное для тех, кого это касается.

Линейный тип структуры жестко формализован и придает ей устойчивость, надежность, последовательность. Он благоприятен

¹ См.: Общее административное право: учеб. Воронеж: Изд-во, ВГУ, 2007. С. 36.

для исполнения, четкого проведения в жизнь властных требований. Но в нем слабо отражены обратные связи, ограниченно представлено многообразие жизни, что снижает его универсальность и эффективность. Данный тип структуры применяется в тех случаях, когда объем работы государственного органа невелик и по своей сложности не требует специализации труда сотрудников. Оперативность решения управленческих задач обеспечивается благодаря простоте процедур согласования работ между служащими государственного органа, установлению полной ответственности структурного подразделения за все стороны работы перед вышестоящим звеном управления. К особенностям линейного типа можно отнести и то, что с увеличением численности управленческого персонала могут появляться промежуточные структурные звенья, «по вертикали» и, соответственно, последовательно соподчиненные друг с другом должностные лица и др.

Функциональный тип построения государственных органов основывается на специализации функций управления. В отличие от линейного типа, при котором внутриорганизационные отношения органа включают одновременно все функции, функциональный тип охватывает структурные подразделения, специализирующиеся на выполнении отдельных функций (подфункций).

Преимуществом функционального типа структуры государственного органа является то, что здесь имеет место узкая специализация управленческого труда, позволяющая более квалифицированно и качественно обеспечить выполнение порученного участка работы; представляется возможность заранее установить квалификационные требования к лицам, претендующим на занятие соответствующей государственной должности; создаются предпосылки к сокращению ненужных промежуточных звеньев государственного органа и установлению ответственности за выполнение конкретной функции (операции и др.).

В числе недостатков функционального типа структуры можно назвать следующие: узкая специализация работников не позволяет использовать их в случае необходимости на других участках работы внутри государственного органа; одновременная подчиненность нескольким функциональным руководителям создает предпосылки для возможных разногласий в принятии решений,

«размывание ответственности функциональных звеньев за работу подведомственных объектов в целом и др.».

Линейно-функциональный тип основан на сочетании линейного и функционального начал построения органа государственного управления. При данном типе структуры представляется возможным обеспечить сочетание разнородных звеньев внутри органа и учесть положительные стороны двух предыдущих типов организационных структур.

Важнейшим условием эффективной работы государственного органа является правильное установление компетенции линейных и функциональных структурных подразделений с тем, чтобы исключить возможность вмешательства в дела друг друга. Причем указания функциональных служб могут касаться только специального круга вопросов, а не всей их деятельности. Система линейного подчинения структурных подразделений органа государственного управления с учетом характера и особенностей его компетенции закрепляется в соответствующей организационной схеме.

Развитие самоуправленческих механизмов в управляемых объектах (в условиях демократии и рынка), необходимость реализации национальных российских программ заставляет искать новые организационные структуры управления. В связи с этим, в последние десятилетия во многих странах все большее внимание привлекают программно-целевые структуры, в соответствии с которыми в основу организационной структуры закладывается какая-либо цель или комплексная программа (организация и проведение Олимпийских игр, улучшение демографических процессов и др.) и им подчиняются соответствующие элементы и взаимосвязи. Это способствует интеграции интеллектуальных, природных, производственных, информационных и иных ресурсов для решения актуальных, общественных проблем.

7. Принципы коллегиальности и единоначалия. Организация деятельности органов исполнительной власти осуществляется в форме коллегиального или единоличного управления (руководства). Управленческие решения применяются коллегиальным органом путем голосования. Руководитель, несущий персональную ответственность за организацию и функционирование этого органа (федеральный министр, глава областной администрации).

1.4. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВЗАИМОСВЯЗЬ И СООТНОШЕНИЕ

При рассмотрении проблемы взаимосвязи и соотношения понятий, «исполнительная власть» и «государственное управление» и, учитывая данную нами выше характеристику понятий и сущности второго из приведенных социально-правовых феноменов, остановимся, прежде всего, на уяснение понятия «исполнительная власть».

Рассматриваемая категория обладает следующими признаками:

- является органичной и относительно самостоятельной ветвью государственной власти;
- является проводником государственной политики в жизнь;
- подзаконна по своему характеру и задачам;
- объективирована в виде хорошо организованной системы органов исполнительной власти;
- ее деятельность является исполнительно-распорядительной и носит постоянный, непрерывный во времени характер;
- является исключительным обладателем материальных ресурсов и властных полномочий принудительного характера.

Исполнительная власть и государственное управление — категории разноуровневые, разнопорядковые, т.е. попросту несравнимые. Для того чтобы привести их к единому знаменателю, надо вспомнить, что государственное управление в узком смысле характеризуется властным характером, а исполнительная власть служит целям реализации управленческих задач¹. Поэтому говорить о тождестве указанных понятий было бы неверно. То обстоятельство, что в конституционном законодательстве государственное управление механически заменено исполнительной властью, вызывает сомнение в правильности такого подхода. Дело в том, что, говоря об исполнительной власти, мы, прежде всего, думаем не об абсолютной возможности властного воздействия и их характеристиках, а о системе органов исполнительной власти. Точно так же и при упоминании термина «государственное управление», в том смысле, в каком он существовал в ранее действовавшем законодательстве, мы представляем себе систему органов государственного управления.

¹ См.: Дмитриев Ю. А., Евтеева А. А., Петров С. М., Административное право: Учеб. М., Изд-во Эксмо, 2005. С. 226.

В этой связи следует иметь в виду, что организационно (т.е. в смысле перечня органов, входящих в структуру) исполнительная власть и государственное управление нетождественны. Государственное управление осуществляется в определенных пределах и органами других ветвей власти единой государственной власти.

Так, прокурор субъекта Федерации обязан, организуя работу аппарата областной, краевой, республиканской прокуратуры, заниматься не осуществлением прокурорского надзора, а управлением. Достаточно убедительным примером сказанного является создание в 1998 г. Судебного департамента при Верховном Суде РФ. Он подчинен Верховному Суду и занимается организационным обеспечением судов, то есть проводит мероприятия кадрового, финансового, материально-технического и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия.

Судьи районных, городских судов, рассматривая многие категории административных дел (о мелком хулиганстве, нарушении правил дорожного движения и др.), реализуют административную, а не судебную власть.

Управление существует вот всех сферах общественной жизни, эта деятельность велика по объему и разнообразна по содержанию. Во многих случаях управленческая деятельность настолько специфична, что ее регламентируют нормы не административного права, а других отраслей права. Так, управленческую деятельность администрации предприятий, учреждений в отношении их работников регулирует трудовое право; загсы действуют на основе семейного права, дознание и предварительное расследование — уголовно процессуального права; управленческие отношения, связанные с финансами — финансовое право.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте понятие социального управления.
2. Сформулируйте понятие организационной деятельности.
3. Каковы признаки государственного управления.
4. Соотнесите между собой понятия «государственное управление» и «исполнительная власть».
5. Перечислите и охарактеризуйте принципы государственного управления.