

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на Запретительный (императивный) тип правового регулирования
тему государственного управления

Обучающийся

Л.В. Матвеева

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный

к.ю.н. Н.А. Блохина

руководитель

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы правового регулирования государственного управления	7
1.1 Понятие, сущность и механизм государственного управления.....	7
1.2 Правовое регулирование государственного управления.....	23
Глава 2 Основные типы (способы) правового регулирования государственного управления.....	41
2.1 Понятие типов (способов) правового регулирования государственного управления.....	41
2.2 Дозволительный тип правового регулирования государственного управления	44
2.3 Обязывающий тип правового регулирования государственного управления	53
Глава 3 Императивный (запретительный) тип правового регулирования государственного управления.....	58
3.1 Общие положения императивного (запретительный) типа (способа) правового регулирования государственного управления.....	58
3.2 Основные проблемы императивного типа правового регулирования государственного управления и предложения по оптимизации законодательства для их устранения	71
Заключение	81
Список используемой литературы и используемых источников.....	86

Введение

Формирование общества всегда сопряжено с формированием такого процесса, как общественные отношения, которые с момента создания нуждаются в урегулировании и упорядочении. На разных этапах становления современного общества и современных общественных отношений, применялись различные формы, приемы, способы их урегулирования, что постепенно усложнялось, развивалось. В связи с этим, для создания необходимых условий в урегулировании общественной жизни, общественных отношений и возникла потребность в создании специальных систем, чем и выступают государство и право.

Государство и право – это особые явления в общественной жизни, необходимость которых обусловлено эволюцией и развитием человека. Наиболее точно значимость и причину возникновения государства и права мы видим в следующем высказывании А.В. Малько и Д.А. Липинского, что «На определенном этапе развития человеческого общества существующие социальные регуляторы начинают не справляться с упорядочением общественных отношений, что выступает одной из причин появления государства и права» [39]. Указанные явления (государство и право) имеют тесную связь между собой, основной целью которых заключается в урегулировании и развитии общественных отношений.

Государственное управление на настоящий момент является важнейшей частью нормального функционирования и развития любого государства, который имеет множество различных форм, но также имеет одну общую цель – реализация государственной власти и права.

Таким образом, как справедливо заметила Е.А. Фарикова, «государственное управление – это глобальное социально-правовое явление, охватывающее практически все сферы деятельности современного общества» [67]. Действительно, государственное управление в рамках осуществления государственной власти осуществляет регулирование посредством права и

управленческих действий практически всех сфер деятельности человека, общества. А право в этом случае, выступает основным регулятором и управленческой деятельности, и создания правовых норм, и деятельности государства, и деятельности человека, а также их взаимоотношений.

Исходя из вышесказанного, что право есть регулятор, приходим к другому явлению – правовое регулирование – это разновидность социального регулирования, санкционированное государством, осуществляемое посредством правовых норм и иных правовых средств, системно посредством специальных механизмов, направленное на упорядочение общественных отношений [31] [39] [40]. Несомненно, это не общепризнанное определение, его по сегодняшний день так и нет, что является одной из проблем теории государства и права, однако вышеуказанное понятие охватывает наибольшее количество общих признаков и наиболее полно раскрывает его сущность.

Как было указано, правовое регулирование реализуется посредством специальных методов, способов, специфика которых зависит от конкретной сферы общественных отношений.

Так в рамках настоящей исследовательской работы, мы будем рассматривать основные проблемы правового регулирования государственного управления, в частности, методов регулирования.

Актуальность темы исследовательской работы заключается в практической и теоретической значимости рассмотрения особенностей правового регулирования государственного управления. Так, теоретические вопросы исследования в основном выделяются из проблем терминологической базы, то есть отсутствие единообразия в определениях соответствующих терминов исследования. Таких как – «правовое регулирование государственного управления», «запретительный метод правового регулирования государственного управления» и так далее.

Практические же вопросы проблемы правового регулирования государственного управления в Российской Федерации непосредственно

выражаются в низком качестве управления, что всем уже давно известно. Так, в научной среде существует большое количество работ ученых, экспертов, государственных деятелей и служащих, посвященных проблемам государственного управления в России. Данный факт известен не только в научной и профессиональной сфере, он понятен и обычным гражданам. За весь период становления современного демократического государства в России применялись множество попыток повысить качество государственного управления посредством реформ, а именно «в ходе административной и бюджетной реформ, реформирования государственной службы, местного самоуправления, разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, путем разработки комплекса мер по борьбе с коррупцией, принятия законодательных актов, закрепляющих новые инструменты, механизмы, процедуры и технологии государственного управления или устанавливающих необходимость их разработки, принятия и внедрения, а также требования к ним». Кроме того, наиболее значимой попыткой изменения сложившейся ситуации по поводу проблем правового регулирования государственного управления и управления в целом выступает противоречивая конституционная реформа, после которой, как раз, проблемы управления стали ясны гражданам.

Таким образом, выбранная тема выпускной квалификационной работы насыщена множеством проблем, обусловлена теоретической и практической значимостью и соответственно требует более детального исследования.

Объектом диссертационного исследования выступает правовое регулирование общественных отношений в области государственного управления.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты в области правового регулирования государственного управления, а также научная и специальная литература, подлежащая анализу для решения некоторых проблем, связанных с методами правового регулирования государственного управления.

Цель диссертационного исследования заключается в комплексном исследовании запретительного метода правового регулирования государственного управления и выявлении основных проблем указанного метода.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд следующих задач: рассмотреть понятие, сущность и природу государственного управления; проанализировать общие элементы правового регулирования государственного управления; проанализировать конкретные способы правового регулирования государственного управления; выявить особенности и проблемы запретительного способа правового регулирования государственного управления; предложить варианты устранения выявленных проблем и пути совершенствования правового регулирования государственного управления.

Теоретическая основа исследования включает в себя научную, специальную литературу, комментарии к действующему законодательству, монографии и многочисленные научные публикации, включая иностранные.

При написании настоящей работы применялись следующие методы исследования: сравнительно-правовые, системно-логические, формально – юридические, и общенаучные методы, к которым относятся: формально-логический, анализ, классификация и обобщение материалов исследования.

Научная новизна исследования обусловлена комплексным подходом к исследованию проблематики темы исследования.

Настоящая работа, состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения и списка используемых источников и используемой литературы.

Глава 1 Теоретические основы правового регулирования государственного управления

1.1 Понятие, сущность и механизм государственного управления

Само слово управлять означает – «направлять, руководить». В 1960-ых годах формировалось новое научное направление – кибернетика [13], предметом изучения которого являлось процессы управления в различных областях. Используя математический аппарат, логику и теорию функций, можно было объединить важные достижения теории автоматического регулирования, информатики и множество других сфер научного познания. Данная наука изучает вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки информации в любых сложных динамических системах [26]. При этом оно рассматривается на высоком уровне абстракции, а особое значение имеют процедуры управления, его принципы, закономерности и связи множества элементов, образующих единый механизм или систему.

В широком смысле, под управлением можно понимать целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты, в целях создания эффективно функционирующей системы, в основе которой лежат информационные связи и отношения. Более точное управление дал Г. В. Атаманчук: «Управление — это предполагающее, то есть созидательное, продуманное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры» [46].

Так же, можно отметить, что сущность управления на протяжении многих лет остается несменяемой. Определяя понятие «управление», классик менеджмента А. Файоль указывает шесть следующих функций:

- технические операции (производство, выделка и обработка),

- коммерческие операции (покупка, продажа и обмен),
- финансовые операции (привлечение средств и распоряжение ими),
- страховые операции (страхование и охрана имущества и лиц);
- учетные операции (бухгалтерия, учет и так далее),
- административные операции (предвидении, организация, распорядительность, координирование и контроль)» [67].

Смысл административной операции, ученый раскрывает так: «

- управлять — значит предвидеть, организовывать, распоряжаться координировать и контролировать,
- предвидеть, то есть учитывать грядущее и выработать программу действия,
- организовывать, то есть строить двойной — материальный и социальный организм предприятия,
- распоряжаться, то есть заставлять персонал надлежаще работать,
- координировать, то есть связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия,
- контролировать, то есть заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям» [66].

В науке рассматриваются некоторые виды систем:

- технические системы (энергосистема, информационно-вычислительная сеть и так далее),
- социально экономическая система (отрасли, отдельные предприятия и так далее),
- организационная система (как правило, главным элементом является — сам человек.) [26].

Большее количество членов общества входят в одну или несколько организаций, другими словами, организационные отношения — характерная черта человеческого бытия. Человек входит в организацию для решения поставленных задач и достижение целей посредством процессов управления

[20]. Управленческие процессы имеют свое место в организации, необходимые для достижения целей и решение данных задач.

Существуют несколько точек зрения по понятие государственного управления. Часто оно определяется как особая государственная деятельность, не являющаяся правосудием и законотворчеством. Обычная же дефиниция устанавливает управление как деятельность государства и других субъектов публичной власти, осуществляющее вне границ законотворчества и правосудия. Так называемое негативное определение государственного управления выделяется и связывается в одно целое такие институты и явления, как государственное управление и правительство, государственное управление и органы местного самоуправления, в своем объеме функции государственного управления.

«Управление государством представляет собой довольно сложную динамическую систему, где каждый элемент передает, принимает, переделывает регулирующие воздействия так, что они упорядочивают общественную жизнь. Такому специальному признаку как системность государственного управления в специальной литературе выделено свое место, поскольку там заинтересованы множество государственных служащих и должностных лиц, которые принимают и исполняют правовые акты управления» [57]. Системность устанавливает достижение поставленных задач и продуктивная реализация управленческих функций, поскольку она связывает в целое при помощи управляющего воздействия, прямые и обратные связи, субъектов и объектов управления.

Но, все дефиниции государственного управления имеют указания на его главное содержание — целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения для упорядочения, организации определенной системы и оказание на нее регулятивное влияние, другими словами обеспечить ее должным функционированием и возможным изменениям. Нужной силой государства, то есть властными полномочиями

используемых в процессе управления методов и средств Г.В. Атаманчук утверждает три общеобязательных свойств государственного управления:

- «управленческое воздействие опирается на силу государственной власти,
- распространенность государственного управления на все общество,
- системность государственного управления.» [57].

Теория административного права выработала следующие подходы к понятию государственного управления, которое учитывает все вышеперечисленное.

- государственное управление в широком смысле — это регулятивная деятельность представительных органов власти, исполнительных органов власти, прокуратуры, судебной власти, Правительства и так далее, в общем говоря государства в целом. Оно характеризует всю деятельность государства по организации воздействия со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления в какой-то степени реализуют множество органов государственной власти: Суды, Прокуратура, другие представительные органы государственной власти;
- государственное управление в узком смысле — это административная деятельность, другими словами работа исполнительных органов на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. В административном праве чаще используется понятие государственного управления в узком смысле.

Так, государственное управление в узком понимании — это практика Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и субъектов РФ. К органам, осуществляющим функции управления, относятся и местное самоуправление, ее структура и органы подразделений. Все данные органы, специально существующие для реализации субъектами государственного или территориального управления. В их обязанностях и

работе раскрываются черты, которые присущи только управлению как особому виду государственной деятельности.

Понятие государственное управление имеет следующие признаки:

- оно представляет собой специфичный вид деятельности по реализации исполнительной государственной власти, отличающаяся от деятельности по осуществлению законодательной и представительной власти по форме, методам и содержанию. государственное управление — это исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и подзаконных актов.
- оно вместе с правовым применением реализует административное законодательство. оно заключается в том, что органы государственного управления в пределах своих полномочий сами разрабатывают и утверждают обязательные для других субъектов права, правила поведения, а также осуществляют надзор за исполнением данных требований и самостоятельно реализуют административную юрисдикцию.
- оно реализуется в месте, где есть необходимость обеспечения исполнения нормативных актов и защиты основных прав и свобод граждан и человека, что является признаком всеобщности. государственное управление реализуется в важных сферах жизни государства и общества, так же оно распространяется не только на принадлежащие государству объекты, но и на коммерческие и некоммерческие организации.
- признак организованности, то есть характерной чертой для данного признака является разнообразие организационных форм, в совокупности, которые обеспечивают целенаправленное, постоянное функционирование всей управленческой системы. данная деятельность включает в себя исполнение как внешних, так и внутренних административных функций. к внутренним можно

отнести: суды, прокуратуры. так же необходимо создать нужные условия для осуществления функций данных органов.

- юрисдикционный характер, то есть обеспечивает административной порядок реализации управления с помощью принуждения.

Государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу. Определяющим фактором обеспечения рациональности, целесообразности, обоснованности и эффективности государственного управления выступает социальность – наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

Права и свободы человека и гражданина, которые закреплены и гарантированы Конституцией РФ, выступают тем самым регулятором общественной жизнедеятельности. В широком смысле слова, право — это система общепризнанных и общеобязательных, имеющих законодательное закрепление, принципов и нормативных категорий, которые отображают меру свободы и пределы ответственности лица в обществе, а она, вместе с этим, регулирует общественные отношения.

«Механизм государства — система государственных органов, а также администраций низовых учреждений и организаций, обеспечивающих решение практических задач и осуществление функций государственных органов» хб0ъ.

Большинство ученых выделяют три вида деятельности органов данного механизма:

- законотворческую, она направлена на разработку и издание нормативных актов,
- правоприменительную или право исполнительную, данная форма реализует нормы права в общественных отношениях,

- правоохранительную, данная форма направлена на защиту и соблюдение основных прав и свобод.

В исключении возможности захвата полномочий органа другим органом государственной власти существует принцип разделения властей. Данный принцип закреплен в Конституции, как основа конституционного строя и регулируется непосредственно ей. Он характеризует механизм осуществления государственной власти в России. «Она реализуется на основе разделения властей на:

- законодательную;
- судебную;
- исполнительную» [2].

Данное разделение позволяет не просто разделить данные ветви власти, но создаются специальные условия, при которых они, действуя самостоятельно, могли взаимно контролировать и осуществлять надзор за исполнением обязанностей друг друга на основании взаимных издержек и юридических взаимных ограничений, что предотвращает преобладание своих интересов в государственной деятельности и узурпацию власти, целенаправленно поддерживая равновесие в обществе и устойчивость государственно-правовой жизни.

Главный вопрос в теории государственного управления заключается в соотношении исполнительной власти и государственного управления в целом. Считаем, целесообразно выделить данную проблематику в рамках настоящего параграфа, прежде чем переходить к характеристике государственного управления в целом.

Государственное управление реализуется в установленных пределах и органами других ветвей власти. Законодательная и судебная власть, которая выполняет присущи только им функции и полномочия, так же пользуются деятельностью государственного управления. Итак, государственное управление в сравнении с исполнительной властью является более широким

понятием, обуславливает ее качественные характеристики и наблюдается в работе всех ветвей государственной власти.

Практически все сферы существования и деятельности человека, общества государства создают благоприятный и рациональный образ жизни, будучи сведенным в единую, гармоничную, работоспособную, динамичную систему. Несмотря на имеющиеся естественные взаимосвязи между всеми явлениями и процессами, определенную системность, эволюцию, продуктивность, экономичность и безопасность общественной жизни может придать именно механизм государственного управления. Именно она, вместе с остальными объектами административного правового регулирования, обладает единством законных полномочий организации и регулирования.

Институт исполнительной власти существует совместно с государственным управлением. Но несмотря на то, что термин государственное управление шире термина исполнительная власть, они все же должны функционировать в унисон. Поскольку они, регулируются нормами административного права и затрагивают общие сферы жизни как общества, так и государства в целом. Следует отметить, что государственное управление помимо исполнительной власти, функционирует и с другими ветвями власти.

Институт государственного управления работает на интересы практической и эффективной осуществлении задач, которые стоят перед государством. Одной из них, можно выделить, управление безопасностью страны, которая относится к внешней форме управления. Государственный аппарат является главным субъектом обеспечения безопасности и реализует свои функции в данной области через уполномоченные, специальные сформированные для таких целей, функционирующие и наделенные властными полномочиями органы, регулярно преобразующиеся с целью улучшение эффективности работы. Для создания и развития до необходимого уровня защищенности объектов безопасности в приоритетные задачи деятельности государства в данной сфере, а также регламентирует

механизм контроля и надзора за деятельностью органов, посредством которых осуществляется государственное управление.

Государственное управление регулируется административным правом, но отдельные государственно-управленческие вопросы подлежат гражданско-правовому регулированию. Значит, следует различать суверенное государственное управление и управление, осуществляемое в частноправовых формах [1]. Итак:

- суверенное управление — это управление принуждением, то есть применяет меры административного принуждения. в этом случае контрольно-надзорные органы применяют меры обеспечить, предупредить, пресекать, наказывать, восстанавливать. так же здесь уместно и временное ограничение осуществления прав и свобод граждан, права распоряжения собственности физических и юридических лиц. принудительное управление реализуется: органами внутренних дел, задачей которых является обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. основным принципом является законность.
- частноправовая форма имеет место в случаях, когда государство не может самостоятельно выступать в качестве независимого участника правоотношения, поэтому оно предлагает равноправие государства как участника частноправовых отношений, то есть непосредственно принимает участие в общей конкуренции экономической жизни, получает финансовые доходы, увеличивает свое состояние или продает его, при этом совершая определенные действия. работа, которая осуществляется в данной форме, направлена на достижение государственно-управленческих целей и решение государственно-правовых задач путем участия в экономической жизни.

Управление с точки зрения его организации одинаково во всех сферах, но нужно различать общее управление и особенное. Общее предназначено

для различного вида управленческой деятельности и осуществляется похожими механизмами, формами и методами независимо от отраслей и сфер управленческой деятельности. Особенное управление распространяется на определенные сферы и области, например, Финансы, жилищные условия, международные дела и так далее.

Проблема управленческих функций позволяет создать оптимальную структуру и систему управления, определить объективные потребности органов управления в различных материалах и средствах.

Функция управления — это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления. Функции управления имеют конкретное содержание и осуществляются с помощью конкретных способов и форм управления (например, принудительные механизмы, издание правовых актов управления, подчиняющее воздействие). Наряду с функциями государственного управления выделяются функции органов государственного управления (т.е. их управляющее воздействие на объекты), а также управленческие функции всех органов государства (т. е. органов представительной и судебной властей) [16].

Основные функции государственного управления — это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления.

Основными функциями государственного управления относятся:

- информационное обеспечение деятельности органов государственной власти,
- прогноз, анализ и моделирование концепции развития системы государственного управления, органов государственной власти,
- планирование развития государственного управления,
- организация системы органов государственного управления,

- распорядительная функция органа государственного управления,
- осуществление руководства в сфере государственного управления, посредством установления правил и нормативов деятельности,
- координация деятельности органов государственной власти в сфере управления,
- осуществления контроля законности деятельности всей сферы государственного управления и так его подразделений,
- осуществление регулирования государственного управления посредством использования методов управленческих действий в процессе организации системы государственного управления и её функционирования [23],
- осуществление учёта посредством фиксации информации, которая выражена в количественной форме о конкретной сфере деятельности органов государственного управления, в частности, движение материальных ресурсов и так далее.

Итак, механизм государственного управления довольно обширен и специфичен по своим функциям, признакам, методам. Стоит отметить, что данный механизм все время модифицируется и эволюционирует, ибо если этого не происходило, тогда не было бы конкретного регулирования государства и была бы анархия, беспорядок. Соответственно можно отметить, что данный механизм не может существовать единолично, существует многообразный, функционирующий и также развивающийся государственный аппарат.

Структура государственного управления состоит из функционально объединённых тесными связями подсистемами, которые обладают специфическими свойствами. Этот признак не является каким-то новшеством, поскольку он относится к любому другому социально организованному формированию. При помощи объединения подсистем в единый механизм государственного управления, они, находя себе место в структуре организации.

Организационно-функциональная структура государственного управления представляется в качестве организованной, функционально взаимосвязанного состава системообразующих подгрупп: государственных институтов (образований). Они же, в свою очередь, оказывают непосредственное содействие в обеспечении работы системы государственного управления, в их вертикальной и горизонтальной зависимости, в организационном взаимодействии и субординации. Система управления обуславливается категориями организационно-функциональной стабильности: элементами целей и принципов; разграничением функций; равным распределением полномочий между субъектами и объектами управления; подсистема используемых форм, средств, способов, методов и ресурсов управления.

Становление государственного управления, как организационно-функциональной системы начинается с постановки целей, которых необходимо достичь. Основной целью государственного управления выступает построение наиболее оптимальных условий для достижения соответствующего уровня государственного и общественного состояния на основании указанных перспектив их развития.

В структуру государственного управления также можно отнести соответствующих органов государственного управления. В силу основных принципов федерализма в России функционируют три уровня государственного управления: федеральный – на всей территории; региональный – в определённом субъекте РФ; местный – в соответствующем муниципалитете. Каждый отдельно взятый уровень управления осуществляет свою деятельность посредством структурных подразделений. Также, в соответствии с конституционно закреплённым принципом разделения властей принято выделять следующие ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная.

На уровне Федерации управленческие функции исполняют: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание, состоящее из 2 палат –

Совета Федерации и Государственной Думы; Правительство РФ; Суды всей судебной системы – суды общей юрисдикции, Конституционные Суды и так далее; высшие представительные и исполнительные органы государственной власти в субъекте Федерации.

Государство в форме организующей части публичной власти реализует её посредством исполнения своих функциональных обязанностей осуществления государственного управления общественными отношениями, при помощи соответствующих органов, которые формируются в соответствии с законами. Они выступают в качестве вспомогательных государственных институтов. Или, как ещё некоторые исследователи отмечают, они являются проводниками решений публичной власти, соответствующими структурами, которые исполняют властные полномочия на практике, не выходя за рамки своей компетенции.

Немало важным признаком государственных органов является наличие государственно-властных полномочий. Совместно с остальным кругом признаков, он позволяет наиболее точно разделить государственные органы и государственные организации, предприятия, учреждения – носителей публичной власти. Государственно-властные полномочия выражаются в комплексе предоставленной законом компетенции органов государственной власти. А в практическом смысле это положение осуществляется в принимаемых ими управленческо-властных решениях.

Данные управленческие решения подкрепляются изданными определенными государственными органами, выступающих от лица государства, юридически обязательных нормативных и индивидуальных правовых актов, выражающиеся в установленных действиях в регулировании общественного отношения или пресекаемых мерах

С целью исполнения принятых решений государственные органы наблюдают за полным соблюдением требований и предписаний, закреплённых в нормах соответствующего акта. Также они должны обеспечить достойную защиту указанных в правовом акте требований от

правонарушений. Защита обеспечивается благодаря наличию в государстве мер воспитательного, разъяснительного, убедительного и поощрительного характера, а в конкретных случаях, закон обязывает применение государственного принуждения. Органы государственной власти в связи с этим осуществляют и другие действия, имеющих юридическое значение. Например, в обязанность некоторых органов входит – выдача документов, регистрация общественных объединений и так далее.

Опираясь на положение Конституции Российской Федерации, которое регламентирует, что Российская Федерация является социальным, правовым и демократическим государством с стремлением к гражданскому обществу. Политика данного государства направлена на становление надлежащих условий для обеспечения достойной жизни и свободного развития человека, как высшей ценности любого указанного выше государства.

Это положение и является основной, закреплённой в Основном законе страны целью органов государственной власти РФ. Также оно выступает ещё в качестве магистрального направления общей внешней и внутренней политики. Указанная политика и является базисом для всех целей государственного управления. А оно уже, в свою очередь, имеет конкретно представленную иерархическую структуру в зависимости от масштабов, проблем, предпочтительности решаемых государственных задач [74].

Для достижения поставленной цели применяются два способа государственного управления: терминальное и директивное управление. Директивное управление – это система строго программирования, а терминальное – система свободного программирования движения к поставленной цели. Выбор указанных способов выражается в определении обеспечивающих целей и в конечном счёте может сыграть решающую роль в достижении этих целей. В конкретных случаях возможно преобразование обеспечивающих целей в самостоятельную цель. Государство же и общество в таком случае представляются в качестве заложников данной цели. Самый яркий пример этого обстоятельства – деспотические режимы.

Организационные цели государственного управления состоят в организации системы функциональных и организационных структур, их институционализации, которая способна обеспечить существенное влияние субъекта управления на объект.

Множественность поставленных целей и решаемых задач государственного управления свидетельствует о наиболее устойчивые, объективные связи и отношения выражают и находят требуемое обоснование в заложенных в её основу принципах.

Таким образом, принципы государственного управления являются фундаментальными, научно обоснованными и в определённой мере законодательно закреплёнными положениями, исходя из которых формируется и работает система государственного управления. В случае, если какой-либо из принципов будет нарушен, то возникнут серьёзные сбои во всей системе.

Достижение целей государственного управления происходит посредством системы функций. То есть, взаимосвязанная совокупность классических действий субъекта управления регулируются нормами закона и подконтрольны уполномоченным на то органам государственной власти и их должностным лицам, а также социальными институтами [47].

Осуществление функций государственного управления происходит в соответствии с известными организационно-правовыми формами. Необходимо понимать, что же представляет собой понятие «форма». У него имеются несколько значений: определённый образец какого-либо свойства; материализованная конструкция, способ осуществления какого-либо явления и так далее. Понятие форма довольно содержательное, поскольку она организует содержание, даёт ему логическое обоснование.

В формах государственного управления компетенция государственных органов получает своё предметное содержание. Таким образом, формы государственного управления – это выработанные практическими действиями, устойчивые методы, способы, средства фиксации

функциональной организации и совокупности оптимальных приёмов. А при помощи указанных методов и приёмов субъекты управления достигают поставленные цели и решают соответствующие задачи.

В теории административного права предлагается следующее подразделение форм государственного управления в общем виде: организационные и правовые. К первой группе относится реализация деятельности органов государственной власти по руководству и управлению ходом общественных реформаций, осуществляющиеся на определённом этапе в государстве и обществе, в целом. А правовые формы государственного управления выступают предметом права и наиболее конкретно рассматриваются в обучающем курсе правовых дисциплин, если рассматривать их содержание и механизм применения.

Под методами государственного управления следует понимать законодательно закреплённые, общепризнанные методы оказания властного воздействия органами государственной власти на протекающие общественные и государственные процессы развития, а также на деятельность государственных структур и их должностных лиц.

Таким образом, посредством методов государственного управления органами государственной власти достигаются поставленные цели, реализуются функции, решаются соответствующие задачи, которые ставит перед собой субъект государственного управления.

Итак, были рассмотрены цели и принципы государственного управления, система функций, формы, методы и средства государственного управления. Была совершена попытка дачи общей характеристики структуры государственного управления, а также характеристики подсистем структуры государственного управления.

1.2 Правовое регулирование государственного управления

Правовое регулирование не только сложное, но и весьма противоречивое, спорное явление. Ученые издают по сегодняшний день множество работ, посвященных определению, механизму, структуре правового регулирования. И проанализировав некоторое количество таких работ, не трудно прийти к вышесказанному выводу. И это справедливо, поскольку правовое регулирование выступает в качестве целенаправленной юридической деятельности по сопровождению создания, существования права и государства, которые изучаются на протяжении долгих лет и имеют также большое количество спорных моментов, элементарно вспомнить о происхождении права и государства, а именно, что появилось раньше.

В отечественной научной среде внимание следует уделить трудам С.С. Алексеева, который рассматривает вопрос о правовом регулировании посредством динамики права. Так, он полагает, что «право, рассматриваемое в действии, в движении, согласно заложенным в нем закономерностям, позволяет увидеть наиболее существенные стороны права» [7]

Так, в его наиболее ранних трудах, под правовым регулированием понималось «осуществляемое при помощи права и всей совокупности правовых средств юридическое воздействие на общественное отношение» [8].

Действительно, с одной стороны правовое регулирование значительное количество ученых принимают именно в таком облике. Данное понимание является широким, не объясняющий сущности и способы реализации, а также особенности его действия в более современном, демократическом обществе. И в данном случае, справедливое замечание профессора Ю.С. Решетова: «легко сказать, что правовое регулирование тесно связано с реализацией права. Но довольно трудно разобраться в характере такого взаимодействия» [52].

Так, в отечественной теории права существует несколько позиций по поводу понимания правового регулирования. Первые считают, что реализация прав и обязанностей является стадией, элементом правового регулирования [9] [32]. Другие же полагают это суждение ошибочным, поскольку механизм правового регулирования в целом и является реализация права [51]. Представители Тольяттинской школы права, такие как А.А. Гогин и Д.А. Липинский в общем смысле под правовым регулированием в сравнении с правовым воздействием утверждают, что «правовое регулирование связано с установлением конкретных юридических прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном поведении, т.е. при его помощи происходит непосредственное регулирование общественных отношений» [21].

Справедливо также отмечает Ю.С. Решетов, раскрывая сущность правового регулирования и его важность в теории права, что «Место правового регулирования в механизме действия права определяется социальной ролью права. Право призвано регулировать общественные отношения. Поэтому регулятивная функция предстает в качестве определяющей функции права. Она отличается от иных функций права (информационной, воспитательной, ценностно-ориентационной). Можно определенно сказать, что правовое регулирование выступает в качестве специально-юридической составляющей действия права. Такая трактовка правового регулирования, несомненно, важна для его понимания» [52]. Действительно, для полного понимания сущности правового регулирования вышесказанная трактовка необходима, однако она не раскрывает структуру, содержание правового регулирования.

Остается открытым вопрос, как же все-таки соотносить правовое регулирование и реализацию права? Указанные категории по своей сути являются отдельными, имеющими специфические черты грани правовой жизни, связанной с функционированием права. Однако, данная связь и

является следствием их общего между указанными правовыми явлениями. Сказанное подтверждает Решетов Ю.С. тем, что «нормы права, являясь средством юридического воздействия на людей, реализуются через внешние и внутренние формы регуляции поведения. Поэтому действия участников реализации права, которые завершаются изданием индивидуальных правовых актов, входят в правовое регулирование. Поведение же участников реализации правовых норм, которое не получает институционального воплощения в виде средств правового воздействия и отличается саморегулятивными началами, не входит в правовое регулирование. Таким образом, будучи связанным с проблемой правового регулирования вопрос о реализации права, его механизме предстает как самостоятельная теоретическая проблема» [52].

Наиболее сущностную трактовку понятия «правовое регулирование» представляет Сенин И.Н. «правовое регулирование – это воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения и развития, осуществляемое при помощи системы правовых средств, представляющих собой многообразные правовые явления, такие как нормы права, юридические факты, правоотношения, индивидуальные предписания, акты реализации прав и обязанностей» [56]. В данном случае, автор собрал все институты, связанные с правовым регулированием, как форму их реализации. То есть, он полагает, что правовое регулирование является следствием, «создателем» указанных институтов. С одной стороны, действительно, реализация правового регулирования осуществляется посредством множества правовых явлений. Однако, с другой стороны, как и указано было выше, такое явление, как реализация прав и обязанностей имеет общую связь с правовым регулированием исходя из функций права. В то же время, данное понятие опять основывается на формах реализации права, на взаимосвязи с другими явлениями права, однако так и не затрагивает суть регулирования.

Так многие исследователи обращают внимание на то, что правовое регулирование выступает в качестве вида социального регулирования,

осуществляемого посредством юридических средств воздействия на общественные отношения с целью их упорядочения.

В связи с этим, опираясь на позитивное право, А.В. Юрковский и Д.А. Липинский предлагают следующие признаки позитивно-правового регулирования:

«Во-первых, это один из видов социального регулирования, т. е. регулирования, связанного с упорядочением общественных отношений. Упорядочение общественных отношений может осуществляться разными социальными регуляторами, среди которых первостепенную роль играют право, мораль и другие социальные нормы. Право – один из основных социальных регуляторов в условиях государственно-организованного общества, вследствие чего и правовое регулирование – один из основных видов социального регулирования.

Во-вторых, это по сути своей государственное регулирование, поскольку позитивное право устанавливается или санкционируется государством и вследствие этого является государственным регулятором общественных отношений. Тот факт, что в ряде случаев нормы позитивного права могут устанавливаться негосударственными организациями или непосредственно народом, не меняет существа дела, так как негосударственные организации, а также народ устанавливают нормы позитивного права с санкции (разрешения) государства.

В-третьих, это определенное воздействие на общественные отношения. Право, регулируя общественные отношения, воздействует на них, в связи с чем, правовое регулирование рассматривается в юридической науке как одна из форм воздействия права на общественные отношения.

В-четвертых, это воздействие, которое осуществляется с помощью норм позитивного права и других правовых (юридических) средств. Нормы права и другие правовые средства, взятые в совокупности, составляют механизм правового регулирования, о котором более подробно будет сказано в заключительном разделе главы.

В-пятых, это воздействие на общественные отношения, которое имеет своей целью их упорядочение. Регулировать – значит упорядочивать, приводить что-либо в систему. Поэтому правовое регулирование выступает как целенаправленное воздействие на общественные отношения, в результате которого они приводятся в систему и в обществе создается определенный порядок» [63].

Таким образом, можно сделать вывод, что под правовым регулированием следует понимать разновидность социального регулирования посредством тесной взаимосвязи и взаимодействия правовых средств, норм права, способов, явлений, осуществляющих то или иное воздействие на общественные отношения в любой (определенной) сфере с целью их упорядочения, реализуемое определенной общественной категорией, наиболее популярной – государством.

Все правовые средства, явления, посредством которых осуществляется правовое регулирование составляют механизм правового регулирования. Общепринятого определения, как и у ранее проанализированного понятия, у него нет, однако под механизмом правового регулирования обычно понимают взятые в единстве и взаимодействии правовые средства, участвующие в правовом регулировании общественных отношений.

Так, А.В. Малько наиболее точно раскрывает понятие «механизм правового регулирования – система правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права. К признакам механизма правового регулирования исследователь относит: цель механизма правового регулирования; результативность механизма правового регулирования; средства достижения цели механизма правового регулирования» [37].

Кроме того, правовое регулирование имеет также предмет, сферу и пределы. Так, предмет правового регулирования – это то, что регулируется правом. Правом, как известно, регулируются общественные отношения.

Итак, под методом правового регулирования необходимо понимать «совокупность принципов, приемов и средств воздействия права на определенный род общественных отношений с учетом взаимного положения субъективного права» [80].

«Метод правового регулирования отвечает на вопрос, как, каким образом право осуществляет свою регулятивную роль. От правильности выбора метода зависит эффективность правового регулирования» [30].

Принято считать, что каждая отрасль права имеет не только свой предмет, но и свой метод правового регулирования, который проявляется в следующем:

- во-первых, в правовом положении участников (субъектов), регулируемых соответствующей отраслью права общественных отношений (например, субъекты гражданского права равноправны, а субъекты административного права находятся в отношении власти и подчинения);
- во-вторых, в способах правового регулирования (преимущественно запреты – в уголовном праве, обязывания – в административном, дозволения – в гражданском);
- в-третьих, в основаниях возникновения конкретных правоотношений (сделки – в гражданском праве, преступления – в уголовном, административные акты и проступки – в административном);
- в-четвертых, в характере санкций (возмещение вреда в гражданском праве, взыскания – в административном, наказания – в уголовном).

Итак, мы рассмотрели общую теорию правового регулирования, далее необходимо рассмотреть правовое регулирование непосредственно в рамках настоящего исследования.

Правовое регулирование государственного управления – это в первую очередь отдельная, особая и специфическая сфера действия правового

регулирования, где затронуты непосредственно государственно-властные отношения.

Иными словами, правовое регулирование государственного управления – это деятельность государства по упорядочиванию, организации и регулированию отношений государственных органов, подразделений, а также по установлению правил их функционирования.

В Российской Федерации ни для кого не секрет, что правовое регулирование государственного управления не совершенно. Справедливо в этом случае высказывание коллективной работы В.Н. Южакова, О.В. Александрова, Э.В. Талапиной, что «низкое качество государственного управления в Российской Федерации уже не первое десятилетие признается как гражданами, руководством страны и экспертным сообществом, так и международными организациями одной из ключевых причин многих современных российских проблем в экономике, в сфере обеспечения качества жизни и безопасности россиян» [75].

Действительно, государственное управление в нашей стране имеет статус низкого качества и, полагаем, что в первую очередь оно исходит из проблем его правового регулирования, а именно способов правового регулирования, которые мы рассмотрим более подробно в настоящей работе в последующем.

Государственное управление – универсальный процесс в любой стране, подлежащий правовому регулированию. Однако у каждого государства в плане регулирования имеются особенности, равно как и в Российской Федерации. В общей теории права существует некоторые модели правового регулирования, которые присущи к той или иной правовой системе, правовому взгляду, государственным особенностям и многому другому.

Такие модели формировались не одно десятилетие и к ним были приложены не мало усилий для системности правового регулирования в целом и устранению некоторых проблем. Однако, при решении одних проблем, как правило, возникают новые. В современном мире множество

государств систему государственного управления, равно как и его правового регулирования, подвергают различным реформам, которые могут касаться различных отраслей права, сфер государственного управления, общественной жизни и так далее.

Так в Российской Федерации совсем недавно была реализована, как не даст соврать профессор Н.А. Борброва, «внеконституционные и незаконные мероприятия» [14] по реформированию Конституции Российской Федерации в 2020 году. Однако в противоречие себе в 2021 году профессор издает другой анализ данных реформ и утверждает, что «конституционная реформа-2020 представляет собой сплошной полигон политико-юридических инноваций» [14].

Однако, какие такие инновации вводит неконституционная деятельность государственной власти? Укрепляя свои позиции и ущемляя права и интересы основного источника власти России – многонационального народа? Проанализировав статью профессора Н.А. Бобровой можно прийти к выводу, что проведенная реформа направлена на улучшение качества государственного управления.

Иными словами, правовое регулирование государственного управления получает новые, инновационные горизонты, которые в дальнейшем, по прогнозам профессора Бобровой Н.А., к 2024 году приведет к видимым результатам.

По нашему субъективному мнению, дальновидность Президента РФ слишком кардинальна и полагаем, что с начала нового срока своего правления можно было начать с некоторых иных изменений, касающихся не фундамента, а непосредственно действующей системы правового регулирования. С мнением профессора можно согласиться, поскольку политическое чутье Президента иногда и приносит свои плоды, но согласиться частично.

По поводу реформирования действующей системы, мы полагаем не пассивное, а действительное реформирование административного

регулирования. Как справедливо отмечал классик административного права и государственного управления Ролан Драго, «в некотором смысле административная реформа – это миф, поскольку она находится в состоянии постоянной реформы, что является одним из признаков ее нормального функционирования» [79].

Если сравнивать правовое регулирование Российской Федерации с зарубежными, то видно, то в большей мере государственная власть подчинена народу именно в Российской Федерации. Иными словами, право на проведение всенародного референдума – это, возможно, одно из правомочий народа, которое практически невозможно оспорить.

И, как известно, правовое регулирование государственного управления занимает значительную часть нормативного материала в каждой стране и, пожалуй, наиболее серьезным вариантом оспаривания является всенародный референдум.

Наиболее яркий пример этому, а именно кардинального изменения правового регулирования государственного управления, государственного устройства и т.д. является референдум в Российской Федерации по принятию новой Конституции РФ. Вместе с тем, сравнивая зарубежный опыт, мы видим, что в юридическом плане правовое регулирование и нормативное отражение его в любом государстве сохраняет свое крупное разделение на страны континентальной и англосаксонской правовой системы [80]. Это выражается в нормативном и реальном отражении правового регулирования государственного управления той или иной правовой системы.

Как справедливо отмечает Леже Р., что «несмотря на европейскую интеграцию, английское право продолжает находиться в подчинении судей, тогда как французское и немецкое право являются системами, которые зависят прежде всего от закона» [34]. А как известно закон не должен противоречить с известным волеизъявлением и основным защитным механизмом народа – Конституции.

В Российской Федерации такая конструкция по нашему субъективному мнению имеет особенные перспективы. Известно, что наша правовая система строится на основах континентальной правовой системы, но с некоторыми особенностями.

Действительно, главенствующее место занимает закон. Однако, наша правовая система отличается тем, что имеет особые источники легального толкования, что подразумевает устранение неадекватной гибкости закона. Иными словами, основные положения закона в большинстве случаев находят свое отражение в толковании Конституционного суда, а в спорных ситуациях работа Верховного суда устраняет некоторые недопонимания закона. Указанные органы судебной власти осуществляют работу по правильному пониманию закона и относительно правового регулирования вносят своей практикой определенную лепту, но в пределах разумного.

Таким образом, российская правовая система захватило основу континентальной и некоторые особенности англосаксонской правовой системы, хотя по сегодняшний день так это и не признает.

Полагаем, что для дальнейшего развития правового регулирования принятие стороны заимствований с двух сторон и его усовершенствование применительно к отечественным особенностям общественной жизни должно привести к положительным результатам развития государственного управления. Такие перспективы мы еще рассмотрим в рамках настоящей работы более подробно в последующих главах.

Как и у любой сферы правового регулирования общественных отношений, у правового регулирования государственного управления имеет собственный особый предмет.

«Под предметом правового регулирования государственного управления необходимо понимать совокупность определенных общественных отношений, на которые направлено воздействие правовых средств и методов» [10].

Особенность предмета правового регулирования тесно связано с юридическим определением средств, способов и процедур реализации государственной власти в управленческих процессах. Иными словами, предмет правового регулирования заключается в следующем:

- регулирование отношений между государственным аппаратом и обществом, гражданами,
- регулирование отношений между органами и подразделениями государственного аппарата,
- регулирование правового статуса органов, подразделений и отдельных представителей государственного аппарата,
- регулирование волевых отношений между людьми и государством.

По своей сущности государственное управление является властным управляющим воздействием, опирающееся на государство – организационную силу общества. В связи с этим, очевидны любые пробелы в предмете его правового регулирования, которые снижают уровень управления, создают основу статуса «низкого качества», как уже было высказано учеными выше, а также приводят к более неблагоприятным последствиям – произволу и злоупотреблением.

Также, при определении предмета необходимо основываться на том, что государственное управление – это есть должностное, а не свободная воля участников такого рода отношений. В таких отношениях, представители государственного управления, как непосредственные субъекты правового регулирования, должны действовать в определенном направлении и конкретным предписанным законом образом.

Логика данной необходимости заключается в том, что такие субъекты правового регулирования уполномочены на решение государственных, общественных и частных проблем жизнедеятельности людей, а также осуществляют соответствующие полномочия по непосредственному регулированию общественной жизни населения.

То есть, суть правового регулирования государственного управления заключается в том, что обеспечить упорядочить и поставить определенные рамки для представителей государственного управления, чтобы они не действовали по своей воле, а исключительно в обусловленных и установленных пределах правового регулирования. В связи с этим, правовое регулирование государственным управлением носит обязательный характер юридической фиксации всех его действий, в том числе и свободную деятельность соответствующих органов посредством установления границ полномочий, прав.

В связи с этим, предмет правового регулирования государственного управления в первую очередь связан в установлении правового статуса. Это необходимо для установления объема полномочий, особенностей структуры и иных юридически необходимых данных в рамках системы сдержек и противовесов. Основным регулятором данного предмета выступает закон и его нормативная сущность, которая закрепляет в нормативно-правовых актах соответствующие положения, ограничивающие представителей государственного управления в рамках своих полномочий. Эффективность такого положения является также одной из проблем, поскольку правовой статус некоторых представителей управления государства по сегодняшний день не ясна и кажется, что их полномочия безграничны для некоторых граждан (ссылаясь на предложение Президента РФ по реформированию Конституции РФ 2020 года).

Исходя из предмета правового регулирования, мы приходим к вопросу, каким же образом осуществляется регулирование того или иного предмета?

А вот согласно общей конструкции правового регулирования, которая не только является основным элементом его, но также и осуществляет характеристику правового регулирования – это формы. Под формами правового регулирования также, как и большинство понятий нашей темы исследования, не имеет общего определения в научной литературе. Однако, проанализировав некоторые источники и ссылаясь в основном на работы Г.В.

Атаманчука, Е.А. Фариковой и И.А. Василенко, формой правового регулирования государственного управления является воплощение во внеправовых средствах, которые используются для регулирования общественных отношений [67] [18] [10].

Однако, в теории правового регулирования общепризнанной является классификация форм правового регулирования, а именно на нормативное и индивидуальное [73].

Также, следует отметить, что в доктрине права синонимом понятию «формы правового регулирования» выступает «вид правового регулирования», что, по нашему мнению, не является неправильным по большому счету. Несомненно, в научной среде существуют работы, посвященные именно проблемам грамматическому толкованию, словообразованию данных понятий, которые отражают якобы разную природу определяемого понятия, однако, считаем это нецелесообразно.

Итак, нормативная форма правового регулирования государственного управления в общем-то раскрывается посредством правовой базы правового регулирования, которая заключается в следующих нормативно-правовых актах.

Итак, первым представителем нормативной формы правового регулирования государственного управления является Основной закон России – Конституция РФ. Данный закон закрепляет правовой статус, основные правовые принципы, фундаментальные начала, на которых строится государственное управление.

Следующими законами по уровню нормативной формы регулирования выступают Федеральные конституционные законы. Например, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который определяет непосредственно правовой статус данного представителя государственного управления, его основные направления деятельности, границы полномочий. Иными словами,

рассматриваемый уровень нормативной формы заключается в расширении и объяснении соответствующих положений Конституции РФ.

Далее по уровню идут федеральные законы. В первую очередь кодифицированные акты, например – Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, который закрепляет ответственность, полномочия и также более подробно описывает соответствующие границы деятельности представителей управления. Во вторую очередь будут выступать другие федеральные законы, которые раскрывают правовое регулирование в конкретной сфере государственного управления.

Например, структуру государственного управления регулирует Федеральный закон от 27 мая 2003 года №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Существует большое количество законов, которые осуществляют нормативную форму правового регулирования государственного управления в отдельных сферах его деятельности, отдельных представителей, а также отдельных действий (например, Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Следующим уровнем нормативной формы правового регулирования выступают подзаконные акты. В частности, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, различные ведомственные подзаконные акты (приказы, постановления, распоряжения и др.).

Указанные акты устанавливают в соответствии с законом определенные положения, обязательные для исполнения, как определенному количеству представителей управления, так и для конкретного.

Также, по нашему субъективному мнению, целесообразно указать и решения, определения, постановления высших представителей судебной власти, таких как Конституционный суд и Верховный суд.

Это не является конкретным источником правовой базы, но косвенно будет касаться, поскольку в любом судебном разбирательстве для уяснения и

правильного применения закона, судьи зачастую основываются такими решениями и, неофициально естественно, но в нашей судебной системе прослеживаются нотки прецедентного права в решениях судей, которые по большей степени одинаковы.

В рамках правового регулирования государственного управления, закон понимается и в последующем применяется в рамках легального толкования права, чем и занимается Конституционный суд РФ.

Следующей формой правового регулирования является индивидуальное регулирование. Оно осуществляется конкретными государственными органами. Применительно к государственному управлению, данную форму также можно назвать субординационным регулированием. Реализация данной формы в государственном управлении осуществляется посредством правовых актов управления.

Осуществлением функций государственного управления является непосредственно акт управления. Его применение охватывает множество сфер деятельности государства – правоотношения, возникающие в правоохранительной сфере деятельности, финансово-правовые отношения, экономические отношения, социально-правовые отношения, правоотношения в области природопользования и охраны природы и так далее. Институт правовых актов управления является важнейшим элементом государственного управления. Именно в виде правового акта управления выражаются все действия и решения органов государственной власти [53].

В научной литературе правовые акты управления отождествляются с терминами «административно-правовые акты», «административные акты», «подзаконные акты управления» [24], «акты органов исполнительной власти», «акты государственной администрации» [43].

На сегодняшний момент определение понятия «правовой акт управления» законодательно нигде не закреплено, попытки сформулировать данное определение находят свое выражение в научной литературе [59].

Так, известные правоведы Ю.Н. Стариков и Б.В. Россинский утверждают, что правовой акт управления – это «правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело, устанавливающий новый правовой статус субъектов права, обладающий государственно-властным характером, издаваемый субъектами публичного управления, в одностороннем административном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой (в границах управленческого процесса) для достижения поставленных целей и задач управления, реализации управленческих функций» [53].

Д. Н. Бахрах приводит следующее определение правового акта управления – это «особый вид подзаконных, официальных юридических актов, которые принимаются субъектами государственной власти в ходе исполнительно-распорядительной деятельности. Они содержат односторонние властные волеизъявления и влекут за собой определенные юридические последствия» [11].

Л.А. Мицкевич предлагает своеобразный подход к определению понятия правового акта управления. Он основывается из подходов к пониманию государственного управления.

Так в понимании широкого подхода к правовым актам управления относятся акты всех органов государственной власти. Если же основываться узким подходом, то будут отождествляться акты государственного управления и акты органов исполнительной власти.

Определение понятия «правовые акты управления» Л.А. Мицкевич довольно близко по значению с пониманием данного термина Д.Н. Бахрахом – «правовой акт управления – это подзаконное, официальное, односторонне-властное решение (волеизъявление), принятое органом исполнительной власти (или другим субъектом государственного управления), в определенном порядке в рамках своих полномочий и компетенций,

облеченное в закрепленную законом форму и порождающее юридические последствия» [43].

Вместе с тем, правовые акты управления имеют специфические юридические признаки, свойственных исключительно данным актам:

- правовые акты управления выражают облеченное в юридическую форму управленческое решение, которые вызывает определенные правовые последствия,
- правовой акт управления издается только уполномоченным субъектом исполнительной власти или другими органами исполнительной власти в пределах их компетенции,
- правовой акт управления принимается в одностороннем порядке, которое выражает волеизъявление государственного органа, его издавшего,
- правовой акт управления выступает правовым инструментом, посредством которого субъекты управления реализуют правовое регулирование общественных отношений в области государственного управления,
- правовые акты управления устанавливают правила надлежащего поведения и регулируют определенные общественные отношения в управленческой сфере,
- правовые акты управления могут обжаловаться не только в судебном, но и в административном порядке.

Таким образом, правовой акт управления представляет собой подзаконное, официальное, государственно-властное управленческое решение органов исполнительной власти, принятое в установленном одностороннем порядке в пределах компетенции для осуществления функций, целей и задач управления.

Юридическое значение правовых актов управления заключается в том, чтобы показать их правовую роль в юридической практике не только органов государственного управления и местного самоуправления, но и органов

законодательной (представительной) и судебной властей. Раскрытие юридического значения правовых актов управления позволит ответить на некоторые проблемные вопросы.

Глава 2 Основные типы (способы) правового регулирования государственного управления

2.1 Понятие типов (способов) правового регулирования государственного управления

Следующим необходимыми инструментами правового регулирования выступают методы и способы правового регулирования государственного управления.

Под методами правового регулирования государственного управления необходимо понимать совокупность способов правового воздействия властного характера на общественные отношения деятельности представителей государственного управления [29].

В теории правового регулирования принято выделять два основных метода:

Во-первых, метод децентрализованного регулирования (диспозитивный), который основан на координации целей и интересов сторон в общественном отношении и применяется для регламентации отношений субъектов конкретной сферы общественных отношений, в частности, в области государственного управления.

Во-вторых, метод централизованного, императивного регулирования, который базируется на отношениях субординации между участниками общественного отношения. Данный метод наиболее распространен в рамках публично-правовых отношениях, то есть часто применяется при правовом регулировании государственного управления.

Методология правового регулирования государственного управления также базируется и на способах. Непосредственное упорядочение соответствующих общественных отношений в области государственного управления реализуются посредством конкретных способов правового регулирования, которые социально и юридически существенны и значимы

для эффективного функционирования правового регулирования государственного управления. Более конкретно способы правового регулирования мы рассмотрим в последующих главах настоящей работы.

Таким образом, можно подвести итоги:

Во-первых, государственное управление является сложным, многоуровневым процессом, который необходим в общественной жизни. Государственное управление на настоящий момент является важнейшей частью нормального функционирования и развития любого государства, который имеет множество различных форм, но также имеет одну общую цель – реализация государственной власти и права.

Во-вторых, государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу. Определяющим фактором обеспечения рациональности, целесообразности, обоснованности и эффективности государственного управления выступает социальность – наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

В-третьих, механизм государственного управления довольно обширен и специфичен по своим функциям, признакам, методам. Стоит отметить, что данный механизм все время модифицируется и эволюционирует, ибо если этого не происходило, тогда не было бы конкретного регулирования государства и была бы анархия, беспорядок. Соответственно можно отметить, что данный механизм не может существовать единолично, существует многообразный, функционирующий и также развивающийся государственный аппарат. Структура государственного управления состоит из функционально объединённых тесными связями подсистемами, которые обладают специфическими свойствами.

В-четвертых, институт государственного управления работает на интересы практической и эффективной осуществлении задач, которые стоят перед государством.

В-пятых, правовое регулирование не только сложное, но и весьма противоречивое, спорное явление. Под правовым регулированием следует понимать разновидность социального регулирования посредством тесной взаимосвязи и взаимодействия правовых средств, норм права, способов, явлений, осуществляющих то или иное воздействие на общественные отношения в любой (определенной) сфере с целью их упорядочения, реализуемое определенной общественной категорией, наиболее популярной – государством.

В-шестых, в Российской Федерации ни для кого не секрет, что правовое регулирование государственного управления не совершенно.

В-седьмых, правовое регулирование государственного управления – это в первую очередь отдельная, особая и специфическая сфера действия правового регулирования, где затронуты непосредственно государственно-властные отношения. Иными словами, правовое регулирование государственного управления – это деятельность государства по упорядочиванию, организации и регулированию отношений государственных органов, подразделений, а также по установлению правил их функционирования. Под предметом правового регулирования государственного управления необходимо понимать совокупность определенных общественных отношений, на которые направлено воздействие правовых средств и методов. А необходимыми инструментами правового регулирования выступают методы и способы правового регулирования государственного управления.

Таким образом, государственное управление, как отдельная сфера общественных отношений, имеет особое правовое регулирование, которое отражается непосредственно через его методологию, а именно посредством

способов правового регулирования, анализ которых покажет нам действительные проблемы исследуемого правового явления.

2.2 Дозволительный тип правового регулирования государственного управления

В сфере государственного управления стандартно выделяют три основных вида государственного управления:

- дозволительный,
- обязывающий,
- запретительный.

Существует множество различных трактовок данных терминов, однако, они все носят синонимический характер и не требуют более детального исследования, нежели как их сущностная природа.

В рамках настоящего параграфа рассмотрим природу дозволительного типа регулирования государственного управления.

В теории государственного управления такой метод правового регулирования имеет слабое распространение. Это обусловлено тем, что в управленческие правовые отношения в основном регулируются на обязывающем и запретительном методе, которые имеют более императивные, догматические признаки в сравнении с дозволительным. Иными словами, дозволительный способ или, как утверждают некоторые публицисты – диспозитивный, больше относится к сфере частного права, то есть трудовые правоотношения, семейные и т.д. Однако, и в государственном управлении дозволение имеет место быть.

Итак, в общей теории права под дозволительным способом правового регулирования необходимо понимать в общем виде – «предоставление субъектам возможности совершать определённые действия в собственных интересах» [60] [62]. Иными словами, в рамках дозволительного типа правового регулирования осуществляется регулирование правоотношений в

условиях равноправия субъектов и, считаем, реализуется с целью координации правовых притязаний. Указанная позиция наиболее применима в рамках государственного управления.

Таким образом, дозволительный метод регулирования управленческих правоотношений носит больше координационный характер. Известно, что в рамках механизма правового регулирования между субъектами предусматриваются только общие рамки возможного поведения, при этом внутри них эти субъекты вправе самостоятельно избрать направление поведения. Координационный характер такого метода заключается в том, что, несмотря на самостоятельность субъектов в выборе поведения, они не должны противоречить общепринятым предписаниям. Также, в случае, когда субъекты не пользуются таким самостоятельным выбором, то регулирование происходит по общепризнанным положениям.

Проанализировав научные подходы к пониманию дозволительного метода правового регулирования, то ученые имеют однородное определение, где отражены все его признаки. Так, Б.В. Россинский при определении данного термина, придерживается следующей позиции, что «диспозитивный метод предполагает установление юридического равенства участников правоотношений, свободу осуществления их волеизъявления» [54].

Таким образом, под диспозитивным или дозволительным способом правового регулирования государственного управления необходимо понимать – осуществление правового регулирования на основе равенства субъектов, соблюдение свободы и запрет выступает в качестве исключительной меры. Так, при дозволительном способе реализация правового регулирования в рамках государственного управления осуществляется посредством согласований, заключения договоров, принятия совместных актов при неукоснительном соблюдении свободной воли равноправных субъектов.

Проведя анализ работ множества ученых по вопросу правового регулирования государственного управления, практически все обосновывают

позицию о реальном действии только двух способов – запретительный (императивный) и обязывающий типы правового регулирования. Однако, считаем, что для достижения основной цели современной России – демократии – необходимо больше внимание уделять непосредственно диспозитивному типу правового регулирования государственного управления.

Так, со времен становления нового демократического государства в России, правовая сущность императивного регулирования начинает пересматриваться. То есть, происходит реформация правового регулирования всех сфер жизнедеятельности российского общества. Также и государственного управления. В современном отечественном механизме управление преобладают демократические начала, то есть, советские императивные типы регулирования государственного управления преобразовались и вошли в некую корреляцию с диспозитивными. На лицо отличие советского управления и современного российского, где в первом случае, преобладание имели только императивные инструменты регулирования. Данное положение подтверждает ученый, который в свое время был одним из родоначальников реформации правового регулирования – В.А. Сапун. Он утверждает, что «сегодня использование императивно-властных правовых средств, основ централизованного регулирования приобретает качественно иное содержание. Во-первых, они теряют характер доминирующих в системе правовых средств и действуют в сочетании с диспозитивными началами и автономными правовыми средствами. Во-вторых, в условиях формирования гражданского общества, становления правового государства позитивно-обязывающие средства, запреты оказываются полезными при ограничении всевластия государственных структур, административных органов и должностных лиц. Происходит переориентация дозволений в организации государственной власти. В-третьих, императивно-властные правовые средства могут быть использованы при охране прав и свобод граждан» [55].

Таким образом, ученый подтверждает нашу мысль, что дозволительный (диспозитивный) тип правового регулирования государственного управления в большей мере соответствует основам демократизации государства. Однако, спорить с учеными, что в большей мере диспозитивные начала регулирования пользуются в частноправовой сфере, не целесообразно. Однако, развитие теории права и государственности в целом, в современном мире свидетельствует, что диспозитивные средства правового регулирования также продуктивно и эффективно применимы и в публично-правовых отношениях, которые в таком случае приобретают необходимый регулятивный ресурс, который позволяет решать отдельные вопросы управления.

В большей мере, диспозитивные начала правового регулирования отражаются на уровне местного самоуправления. Так, регулирование управления на местном уровне исключительно на основании законодательных предписаний и императивного типа правового регулирования не следует расценивать как полноценное и эффективное регулирование данного вида управления, поскольку, как отмечают Т.В. Кашанина, А.В. Кашанин, «суть местного самоуправления самоуправления заключается в автономности, самостоятельности населения от органов государственной власти в решении местных проблем» [25].

Действительно, органы местного самоуправления при осуществлении своих функций по муниципальному управлению в основном исходят из самостоятельной вариации правового регулирования той или иной сферы, но при этом не нарушая и соблюдая общепринятые положения. Однако, отношения государства и муниципалитета всегда находятся в непростом положении. Так, согласно демократическим позициям, то местное самоуправление должно быть максимально самостоятельно, однако в федеральном законодательстве России у них по отношению к органам государственной власти имеются не совсем демократические ограничения, то есть противоречия. Так, уже давно обсуждаемая проблематика формулировок

полномочий представителей органов местного самоуправления в отдельных законодательных актах. Например, основной закон, регулирующий деятельность органом местного самоуправления – Федеральный закон от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» - подвергался неоднократной критике. Обоснованные работы множества ученых могли бы стать почвой для признания некоторых положений данного закона неконституционными. Прежде всего в адрес представителей законодательной власти неоднократно направлялись замечания по поводу формулировок таких понятий как – «участие», «создание условий», «содействие» и остальные формулировки, изложенные в ст. ст. 14-16.2 ФЗ №131. Критики обосновывали позицию неясности и отсутствия конкретизации, а также толкования, таких формулировок в различных контекстах. И указанная проблематика вытекает в практическое непонимание реальных полномочий представителей местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Естественно, что игнорирование вышеуказанной проблемы может привести к неопределённости в понимании отдельных положений закона. Следовательно, данное искажение в смысле отдельных правовых норм может также привести и к недостижению основных целей, поставленных правовым регулированием деятельности государственного и муниципального управления.

Но в то же время, представляется, что законодатель специально создал такую правовую среду, где как раз диспозитивные начала будут преобладать над императивными и регулирование местного самоуправления не ограничивается только установленными законом средствами, а методы, формы и способы решения вопросов местного значения регулируются исходя из диспозиции. То есть закон выступает в качестве координирующего инструмента при самостоятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, считаем, что развитие диспозитивных начал в рамках регулирования публично-правовых отношений должно начинаться как раз с

органов местного самоуправления. Эти дозвольтельные отражения правового регулирования в приведённом выше примере отражают правовую активность публично-правового субъекта и призвано обеспечить увеличение продуктивности и эффективности правовой обеспеченности осуществления управления на различных уровнях. Необходимо крайне учитывать потенциал дозвольтельного типа регулирования в государственном управлении, как при оценке действующих норм, так и для критического осмысления предлагаемых изменений и дополнений.

Известно, что диспозитивный или дозвольтельный тип правового регулирования проявляется в законодательстве в информативном виде, рекомендательной форме, а также поощрительных санкциях. По общему правилу, основным проявлением анализируемого типа в норме права является информативная. Это проявляется в том, что субъект правоотношения информирован посредством законодательных норм о возможности реализации его права.

Помимо того, что он проинформирован в реализации таких прав, он еще скоординирован о правомерности выбора своего поведения. Таким образом, субъект права самостоятелен в выборе диспозитивной нормы в рамках какого-либо правоотношения. Однако, если рассматривать со стороны государственного управления, то проявление поощрительных или рекомендательных норм законодательства – более применимо. Иными словами, это проявляется в том, что субъекту таких правоотношений необходимо, чтобы другой субъект избрал соответствующее поведение, но применение обвязывания и запрета в данном случае нецелесообразно или вовсе запрещено законодательством. В таком случае и проявляются нормы рекомендации и поощрений. В данном случае действует стимулирующая составляющая правового регулирования, которая по нашему субъективному мнению должна быть составной частью правового регулирования государственного управления. Думается, что в рамках запретов и обвязывании, субъект ограничен в определённых действиях, но в данном

ограниченном поле право по своей природе существовать не способно, ибо оно находится в постоянном резонансом развитии. Именно посредством рекомендаций и стимулов субъекты правоотношений, зная, что имеют некоторую свободу действий, способны создавать почву для развития государственного управления.

Рассмотрим данные формы проявления правового регулирования. Так, под рекомендациями, как справедливо отмечает С.В. Бошно, следует понимать «предложение совершить определённую деятельность, не имеющее никакого конкретного поощрения. Субъект права выполнит рекомендацию из намерения быть послушным, лояльным, выделиться из числа других субъектов права с желанием позже воспользоваться этим в своих целях. Поощрение может лежать не на поверхности, а быть частью правового статуса и в нужный момент получить положительную оценку со стороны заинтересованных государственных органов» [15].

В рамках государственного управления такое правовое регулирование исходит, считаем, из некоторых подзаконных актов, но также и из законодательства. Нормативные документы, выносимые некоторыми уполномоченными лицами, так и называются «рекомендации», которые по сути соблюдать не обязательно, но необходимо. И, как это видно на практике, большинство участников публично-правовых отношений это соблюдают и не под предлогом того, что их накажут или поощрят, а по своей воле и самостоятельно избранному правомерному поведению. Например, существует такой документ, как «методические рекомендации по разработке и реализации Программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации», который издал Министерство Финансов РФ 26 февраля 2018 года [41]. Вот данный документ носит исключительно рекомендательный характер, который субъект правоотношения вправе как соблюдать, так и нет. Однако, при правовом регулировании анализируемых специфических правоотношений все понимают, что необходимо применять данную рекомендацию, что от них и ожидается. Это можно было бы отнести

к обязывающему типу, но законодательство не ограничивает свободу действий субъекта по разработке плана или проекта бюджета субъекта РФ.

Вернемся к исследованию профессора С.В. Бошно, которая заметила, что «важным для понимания правовой природы поощрения и рекомендаций является понятие «подвига», «сверх нормы деятельности» [15]. Ученый в этом случае обращает внимание на тот факт, что субъект добровольно берет на себя дополнительные обязанности с пониманием того, что он своим поведением получит некоторую положительную оценку. Иными словами, регулирование правоотношений посредством рекомендаций имеет некоторые общие черты с поощрительным методом, но при в данном случае отсутствуют явные стимулы на исполнение соответствующих установок. То есть субъект права по собственному желанию исполняет рекомендации.

Касаемо поощрения, то в данном случае субъекту предлагается исполнить определенные действия, за которые он получит соответствующую награду. То есть, на желаемое поведение субъекта влияют стимулирующие средства. Данная форма регулирования выражается в том, чтобы добиться активного поведения субъектов по достижению желаемой цели. В рамках государственного управления такого рода награды выражаются в различных формах. Считаем ярким примером поощрительного средства правового регулирования – это постановление Правительства РФ от 29 ноября 2019 года №1537 «О поощрении субъектов Российской Федерации за достижение значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2019 году». В данном случае, при достижении желаемых результатов, соответствующие субъекты публичного правоотношения будет поощрён соответствующей наградой.

Немного иная позиция Б.В. Россинского по поводу реализации диспозитивного типа правового регулирования государственного

управления. Согласно его позиции, существует два средства его реализации: выбор, усмотрение и дозволение. «предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных в административно правовой норме. В данном случае гражданин, руководитель государственного органа, государственный служащий, должностное лицо может выбрать по своему усмотрению, но строго в соответствии с законом одну из нескольких форм (и методов) деятельности. Например, начальник органа внутренних дел выносит постановление о применении к виновному лицу административного наказания, выбирая его из нескольких наказаний, установленных в санкции статьи КоАП РФ; судья вправе освободить виновное лицо от административной ответственности и ограничиться устным замечанием в случае, если при рассмотрении дела будет установлена малозначительность совершенного административного правонарушения. Предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т. е. совершать (или не совершать) предусмотренные административно правовой нормой действия при наличии определенных условий. Усмотрение применяется как в процессе реализации субъективных прав граждан, так и при использовании государственным служащими предоставленных им правомочий. Например, гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации. Дозволение — это предоставление возможности и права на совершение действий, установленных в административно правовой норме. Однако субъект права по своему усмотрению может и не совершать таких действий. Этот способ может использоваться государственным служащим в рамках осуществляемой им управленческой деятельности, когда выбор того или иного варианта управленческого поведения будет определять эффективность всей административной работы» [53] [55].

Стоит согласиться с позицией ученого, поскольку реализации диспозитивного (дозволительного) типа правового регулирования на

практике осуществляется в основном именно посредством вышеуказанных средств достижения желаемого поведения субъекта правоотношений.

Однако, считаем, что хоть и реализация дозволительного типа правового регулирования государственного управления в полном его проявлении невозможно, но прибегать к нему уже стоит. Кроме того, развитие правовых отношений современного мира этого будут требовать. Демократия состоит из вечно развивающегося права. А государственное управление – это также объект правового регулирования, поскольку является правоотношением. И именно посредством дозволительного типа правового регулирования достижение желаемых целей правового регулирования будут достигаться в позитивном свете, что также даст почву на развитие права и демократии.

2.3 Обязывающий тип правового регулирования государственного управления

Достаточность правового регулирования только позитивными средствами априори обеспечена не может. Естественно должны быть и императивные средства, к которым в рамках настоящей темы исследования относятся: обязывающий и запретительный тип правового регулирования. Рассмотрим один из указанных элементов.

Существуют такие правоотношения, где поведение субъекта не может быть избрано по его воле, а должно соответствовать строгим предписаниям закона. Таким образом и объясняется сущность обязывающего типа или, как его еще можно назвать со стороны применения норм права – предписания.

У данного типа правового регулирования имеются общие признаки. Во-первых, основано на власти подчинении субъектов права. Во-вторых, закрепление правил в законе – предписании. В-третьих, строго определённый порядок действия субъекта. В-четвертых, в случае неисполнения

предписания – обязательно возникает правоотношение юридической ответственности.

В отношении понятия «обязывающий тип правового регулирования» существуют различные точки зрения. Так, С.В. Бошно раскрывает данное понятие посредством анализа сущности обязывания, то есть «его воздействие проявляется в требовании к субъекту осуществить определённое действие. При этом в правоотношении имеется управомоченная сторона, которой предоставлено право требовать исполнения соответствующей обязанности» [15].

В то же время М.А. Сурхаев утверждает, что «позитивное обязывание – обязанность какого-либо лица совершить определенное действие, при этом он не имеет возможности уклониться от такого совершения или проигнорировать его (например, обязательства по уплате налогов, по исполнению договора; воинский долг)» [50].

С другой же стороны В.А. Скрипель, рассматривая обязывание в сравнении с запретом, утверждает, что «позитивное обязывание (предписание) также предусматривает возложение обязанности, но совершенно иного характера, обязанности по совершению активных, общественно полезных, действий» [58].

В то же время, как справедливо замечает А.В. Малько, «обязанность выполнить определенные действия эквивалентна запрещению не выполнять его» [38]. Например, в условиях военной службы, обязанность караульного, находящегося на посту, охранять военный объект до того, как в установленном порядке не будет произведена смена караула, эквивалентна запрету не покидать пост до соответствующего распоряжения. Точно также запрещение определенного действия эквивалентно обязанности не совершать его. Так, запрещение для должностного лица, превышать свои полномочия, эквивалентно предписанию добросовестно работать в рамках должностной компетенции [50].

Таким образом, под обязывающим типом правового регулирования государственного управления необходимо понимать активное поведение субъекта права по исполнению определенных, предписывающих законом действий, обеспеченных санкциями правовых норм.

Основным средством реализации данного типа правового регулирования является норма права – предписание. По общему правилу, норма права – это утверждённое, закреплённое и обеспеченное государством правило поведения людей по отношению друг к другу. Оно ориентирует на то, какие поступки субъекты могут или должны совершать, а какие – нет, а также содержит иные юридические предписания, требования и правила, устанавливающие общие организационные принципы и основы регулирования человеческого поведения.

Данная правовая категория представляет собой логически завершенное правило поведения, а норма закона – это форма ее изложения. В статье законодательного акта возможно содержание части нормы или даже части ее элемента. В связи с этим норма права может выражаться в нескольких статьях одного и того же или даже нескольких нормативно-правовых актов. Сама по себе норма права — это не просто констатация факта или отражение действительности, не рекомендация, пожелание либо призыв. Это государственное повеление, имеющие категорический характер, предписание, как отдельный индивид или их группа обязаны или могут вести себя к определенной жизненной обстановке. Любая норма права является велением в связи с тем, что она издается или санкционирована властным органом, а также является выражением воли государства. То есть выступает в виде общеобязательного предписания, охраняемое от нарушений соответствующими государственными мерами принудительного характера (метод принуждения и поощрения). За правовой нормой стоят авторитет и сила государства [12].

Норма права не только обязывает, но и предоставляет права. Она наделяет личность или других субъектов права правомочиями, вместе с тем

оставаясь велением в том смысле, что эти правомочия устанавливаются государством, им же обеспечиваются и охраняются посредством специальных мер правового воздействия.

Норма права всегда существует в определенном формально закреплённом виде в законодательных или подзаконных нормативно-правовых актах, а также в иных официальных правовых источниках. Следовательно, данные нормы, будучи официальными, общеобязательными предписаниями государственной власти, выражают собой формально установленные правила поведения. Данным признаком обуславливается тот факт, что норма права формулируется в форме конкретных и довольно детализированных правил, что свидетельствует их правильному применению и пониманию.

В связи с этим под нормой-предписанием следует понимать такую норму права, которая конкретизирована, не является абстрактной и носит исключительный характер. Также, норма-предписание является элементарным нормативным государственно-властным велением, выраженном в статье нормативно-правового акта. Данная норма, как правило, устанавливает права и обязанности субъектов правоотношения, которые содержат указание на меру должного и обязательного поведения.

Реализация же обязывающего типа правового регулирования заключается в исполнении. «Это такая форма реализации, которая выражается в действиях субъектов по осуществлению обязывающего правового предписания. Характерная черта данной формы – активное поведение субъектов; они совершают действия, предписанные юридическими нормами, т. е. выполняют возложенные на них обязанности к активному поведению» [9].

Обязывающий тип правового регулирования имеет некоторую схожесть с запретительным типом. Основной их общий признак заключается в том, что они возникают без желания субъекта правоотношений. Они возникают только на основании закона и отсутствует соблюдение интересов

субъекта-обязанного лица. Как правило они сопровождаются государственным принуждением в виде юридической ответственности и соответствующих санкций. Запретительный тип имеет другие особенности и отличается от обязывающего по специфическим признакам, которые мы рассмотрим ниже.

Глава 3 Императивный (запретительный) тип правового регулирования государственного управления

3.1 Общие положения императивного (запретительный) типа (способа) правового регулирования государственного управления

Итак, рассмотрев, можно назвать даже, факультативные типы правового регулирования государственного управления, необходимо теперь перейти к основному – запретительному (императивному) типу. Указанный тип включает в себе основные правовые средства, на основании которых и строится механизм правового регулирования государственного управления, как отдельного правоотношения. В рамках отечественного законодательства, данный состав встречается гораздо чаще по сравнению с выше проанализированными. Однако, основная особенность императивного типа правового регулирования, проанализировав достаточное количество литературы, законодательства и практики, заключается в том, что она имеет тесную корреляцию с дозволительным и обязывающим, что раскрывается посредством реализации тех или иных правовых средств.

Кроме того, запрет имел очень богатую историю в рамках регулирования общественных отношений на этапе становления человечества, общества и права в целом. Процесс становления современного запретительного типа правового регулирования имеет длительный и нелинейный генезис институтов государства и права, что сопровождался пересмотром отдельных представлений о их пределах [76]. В данном случае, считаем, уместно суждение А.В. Малько «история права, правового развития того или иного общества – это во многом история запретов, их установления, изменения и отмены» [36]. Учёный в таком кратком суждении объяснил, что, во-первых, запретительный метод правового регулирования является наиболее древним средством урегулирования общественных отношений, а

во-вторых, имеет большую детальную разработку, отражаемую в современном праве.

Понятие запретительного или, как некоторые ученые обобщают, императивного типа правового регулирования имеет несколько позиций понимания.

Прежде чем перейти к определению понятия и разбору основных позиций, достаточно точно отметили место запретительного типа правового регулирования в своем исследовании В.В. Попов и Н.И. Грачев в рамках анализа природы субъективных прав, что в семантическом аспекте они представляют собой специфическую форму для выражения предписывающего содержания. При этом субъективное право будет являться косвенным либо дублирующим экспонентом права (законодательным текстом) [49] [78], выражающим прескриптивный смысл, актуализированный в соответствующем значении права.

Иными словами, корреляция обязывающего, запретительного и дозволительного типа в общем заключается посредством норм-предписаний, в котором строго определяются запреты на определенные поведения посредством обязывающего поведения, но косвенно выражающие субъективные права. Так, например, ст. 14 Федерального закона «О полиции» [69] яркий тому пример, где рассматривается право полицейского на применение оружия, но в рамках обязывающего поведения, то есть установлен порядок и организация его действий, и при этом с определёнными запретительными положениями, из разряда не разрешается применять право в отношении некоторых категорий населения – беременные, инвалиды. Однако, и в рамках данного запретительного положения имеются нотки дозволительного поведения, которое вытекает из обязывающего поведения. Это отражено в положении, где у сотрудника полиции нет ограничений в реализации своего права на применение оружия в целях отражения вооружённого нападения.

В таком случае, автор был прав, субъективное право, выраженное в конкретном дозволении, будет являться косвенным либо дублирующим экспонентом права, то есть будет иметь место в рамках избрания соответствующего поведения субъекта. В таком случае, отечественное законодательство нам показывает свою некоторую гибкость, многогранность, что является благоприятным полем для развития механизма правового регулирования.

Что же из себя представляет правовой запрет в общем виде. В первую очередь рассмотрим общую терминологическую и синонимическую составляющую. В правовой среде зачастую встречается позиция, что под правовым запретом необходимо воспринимать некоторый «общий запрет». Интерпретация данного термина раскрывается в работа С.С. Алексеева, который в качестве примера приводит «запрет эксплуатации предприятия с нарушением нормативов по окружающему воздуху, если при этом нет соответствующего разрешения (компетентного органа)» [44]. Несмотря на то, что рассматриваемая позиция была применена в рамках советской государственности и советского права, но оно имеет свое формализованное отражение, так в ст. 14 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» говорится, что «выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти» [71].

Рассмотрим сущность «общего запрета» к которой ссылаются достаточное количество ученых непосредственно через призму примера запрета на выброс вредных веществ. Однако, если рассматривать позицию, что если имеется определённый «общий запрет», то существует ли в таком случае «общее дозволениe»? То есть, одна норма запрещает выброс вредных веществ, то другая по логике будет разрешать. Естественно, что нет и обоснование данного ответа обратимся к детальному исследованию данной позиции И.А. Мингес и В.В. Попова.

«Запрет на выброс адресован определенному хозяйствующему субъекту. Назовем его «Завод». Данный запрет как диадическая (двухкомпонентная) норма содержит условия своей действительности. И хотя формулировки подобных условий иногда содержатся в различных статьях нормативных правовых актов, они все же вполне могут являться элементами текстов (элементами правового экспонента) одной правовой нормы.

В связи с этим следует понимать, что сам факт того, что эта (равно как и любая другая) правовая норма не однокомпонентна (не монадична, не абсолютна), а двухкомпонентна, предполагает, что содержит в себе информацию о том, что оба компонента (элемента) данной нормы необходимы для выполнения нормой определенных функций.

Иными словами, содержащийся в рассматриваемой (равно как и в любой иной) правовой норме запрет не является абсолютным, т. е. неверно утверждать, что данный запрет действителен:

- абсолютно для всех субъектов (как минимум, речь идет об определенных предприятиях, но не о пациентах психиатрической клиники и т. п.),
- абсолютно в любом месте (как минимум, речь идет о территории Российского государства),
- абсолютно в любое время (как минимум, это время ограничено временем действия соответствующего закона)» [42].

Таким образом, благодаря данному арифметически-правовому расчёту ученых, можно прийти к закономерному выводу, что по сути термин «общий запрет» имеет обманчивую оболочку и его применение в таком случае не логичен и не целесообразен. В рассматриваемом примере, считаем, что сущность запрета раскрывается посредством применения либо специального термина – частный запрет, что по мнению В.В. Попова выражается в запрете для установленной законом группы субъектом, либо для части территории планеты. Или же посредством общего, который мы уже неоднократно

указывали – правовой запрет. То есть, суть в данном случае будет объясняться предписаниями законов.

Также, касаясь определенных жизненных обстоятельств, как социальных условий действительности данного (равно как и любого другого) правового запрета, то именно на него и обращает внимание С. С. Алексеев, говоря об изъятии из общего запрета.

Так под таким изъятием автор понимает часть правовой нормы-запрета. В этом случае под «разрешением на выброс» можно понимать некоторое уточнение количественных и качественных показателей так называемых отходов, на которые стоит запрет на выброс. В контексте данного положения под разрешением на выброс следует понимать не какой-либо акт применения права, а только уточняющим свойством, что именно следует понимать под веществами, запрещенных на выброс в атмосферу.

Здесь уместно привести опять же правовой расчёт В.В. Попова. «Так называемый общий режим запрета имеет, например, правовую норму со следующей смысловой схемой предписания: «Запрещено выбрасывать вещество с параметрами «А»». Но этим мы не можем ограничиться, поскольку «право существует если и только если существует $H1 [Г1 \rightarrow Д1]$ и $H2 [Г2 (Г1 \text{ и } Д1) \rightarrow Д2]$ » (что можно прочесть и так – «Наличие правовой нормы-санкции является необходимым (хотя и недостаточным) признаком того, что некая норма является элементом объектного языка права»). Из этого следует, что если норма «запрещено выбрасывать вещество с параметрами «А»» является правовой ($H1$), то существует и вторая норма ($H2$), десигнат которой можно выразить как «Обязательно наказывать (запрещено не наказывать) того, кто выбрасывает вещество с параметрами «А»». Вводимое же «разрешение» как «изъятие из общего запрета» схематически формулируется следующим образом: «Разрешено выбрасывать вещество с параметрами «А минус Б»». Данный текст является частью правового экспонента (как часть текста), истолкован прескриптивно и выражает следующий правовой десигнат (смысл): «Запрещено наказывать

того, кто произвел выброс вещества с параметрами «А минус Б»). В данном случае т. н. разрешение как раз и ограничивает меры правовой защиты соответствующего поведения»[48]. Вышеизложенное практически в юридической науке не встречается.

Дальше же рассматривать позицию автора, то приходим к выводу, что особое внимание следует уделить непосредственно элементу гипотезы, а именно в рамках социальных условий, то есть «если кто-то произвел выброс вещества с параметром «А минус Б», то такая позиция будет присуща любой правовой норме, поскольку она по природе абстрактна, не догматична и, следовательно, ограничена в определенных рамках социальных условий.

Возвращаясь к позиции С.С. Алексеева, то такие изъятия он воспринимает для любого правового запрета, что выражается в следующих формах:

- «либо любой правовой запрет является общим, т. е. признак «общий» присущ каждому запрету,
- либо никаких общих правовых запретов (в объектном языке права) не существует, т. е. признак «общий» не является уникальным, идентифицирующим признаком, позволяющий отличать один вид правовых запретов от других» [6].

Вот тут уже и сам автор уходит от позиции применения термина «общий запрет». Таким образом, словосочетание «общий правовой запрет» применять не целесообразно, поскольку по факту слово «общий» не несет дополнительной смысловой нагрузки. По своей сущности «правовой запрет» не нуждается в дополнительном уточнении «общий», что даже не изменит его предметную сущность. Кроме того, это дополнение к анализируемому термину также может порождать ошибочные суждения об общности в целом, как о широте условий действительности определения правового запрета.

На основании вышеизложенного, а также руководствуясь детальным исследованием В.В. Попова, считаем, что целесообразней использовать

термин «правовой запрет», нежели «общий запрет» или «общий правовой запрет», в рамках правового регулирования, естественно.

Итак, по своему общему положению запретительный тип правового регулирования проще всего обосновывается правовой формулой «запрещено все, что не разрешено законом». Это, как принято в науке, наиболее применяемая формула в рамках правового регулирования государственного управления. В большинстве учебниках сегодня механизм правового регулирования как раз и объясняется наличием только запретительного типа правового регулирования, остальные же типы либо в корреляции, либо в отдельных моментах и в общих чертах.

Данное положение обосновано тем, что государственное управление строится на регламентации отношений субординации, что и устанавливается законодателем при определении правового статуса субъектов таких правоотношений. Механизм правового регулирования государственного управления в таком понимании в большей мере раскрывается в военной и правоохранительной службах, где существует большое количество норм-запретов – главного инструмента запретительного типа правового регулирования государственного управления, которые и регламентируют поведение субъектов.

Кроме того, запретительный тип также предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношений. Она имеет властность и, следовательно, носит решающее значение в рамках регулирования таких правоотношений. В связи с этим, возникает некоторая правовая парадигма, что волеизъявление одного субъекта неравнозначно волеизъявлению другой. Несомненно, отдельные службы без такой схемы правового регулирования не способны существовать. Однако, как справедливо заметил С.Н. Братановский, что «властность и односторонность, как наиболее существенные признаки правового регулирования, не исключают использование в необходимых случаях дозвоительных средств, в результате

которых могут возникать управленческие отношения равенства участников регулируемых управленческих отношений, т.е. их волеизъявлений» [17].

В связи с этим, под запретительным методом правового регулирования государственного управления необходимо понимать: тип правового регулирования государственного управления, который строится на принципах подчинённости, субординации, запрета на определенные действия под страхом применения санкций и реализуется при возникновении правоотношений между специальными субъектами с неравными правами.

Основными правовыми средствами запретительного типа правового регулирования являются:

- норма-запрет,
- обязанности-запреты субъектов правоотношения,
- инструменты реализации: правоприменительная практика и правотворчество.

Под нормой-запретом следует понимать отражаемое в законодательстве предписание, отражающие сущность запретительного типа правового регулирования государственного управления, что выражается в запрете определенных действий при избрании модели поведения в отдельных правоотношениях, в законодательно-закрепленном неравенстве прав, увеличению отдельных обязанностей и не за соблюдение указанных аспектов возникают неблагоприятные последствия, которые также указаны в законе.

Такая норма права по факту выступает в качестве механизма ограничения права субъекта правового регулирования. Но данное ограничение необходимо в настоящее время, поскольку оно посредством системы запрета на некоторые действия поддерживает законность и правопорядок в обществе. В философии по данному поводу существует справедливое правило, что «свобода и несвобода – это единство противоположностей». Главная же особенность норм-запретов заключается в том, что они направлены на регулирование правоотношений всех субъектов,

а также является основным средством в выборе правомерного поведения и склонен к деструктивным действиям в сфере правопорядка.

Использование норм-запретов имеет глубокую историю и данный правовой феномен по праву является одним из древнейших. Так, исходя из исторических справок, запреты или «табу» применялись в регулировании общественных отношений с синкретическими, нерасчленёнными признаками. Это связано с тем, что посредством «табу» только соединялись зачатки многих форм общественного создания. Основным средством регулирования при такой конструкции нормы запрета выступал – страх перед неведомой силой. Также он выступал и гарантом в обеспечении необходимого поведения в обществе. В последующем же, норма-запрет начинает трансформироваться с появлением первого государства, систем права и уже теряет свои первородные признаки. Сегодня же норма-запрет в большей мере характеризуется не как неведомая, непреодолимая сила страха, а уже как реально, рациональное постигаемое выражение, к которому применимо множество терминов «уголовное наказание», «надсмотрщик», «полицейский» и т.д. Иными словами, норма-запрет не ставит «страх» как гарантию исполнения необходимого праву поведения, а уже использует различные системы регулирования от непосредственного исполнения до создателя (законодателя) [62].

При создании норм-запретов перед законодателя стоят две основные цели: во-первых, защитить определённые общественные отношения, взять их под охраны для обеспечения законного, правомерного условия существования и развития; во-вторых, сформировать в сознании индивидуумов специфичный механизм сдержек, которые должны мотивировать их отказаться в реализации некоторых действий и поведения, что обеспечит таким образом, необходимое государству и обществу поведение.

Норма-запрет, как правило, имеет взаимозависимый элемент – санкция. Она имеет наиболее важное значение, поскольку определяет меру

ограничения права и те самые обязательные неблагоприятные последствия, которые понесет субъект за нарушение данной нормы. Сегодня регулирование правоотношений имеет довольно сложный механизм, который реализуется посредством различных правовых средств. Однако, для обеспечения бесперебойной работы, а также увеличения эффективности механизма правового регулирования существуют специфические правовые средства, выполняющие несколько функций – регулирование правоотношения, обеспечение безопасности, пресечение нарушения, а также наказания за совершение противоправных действий. По общему правилу, такие средства называют – санкцией.

В правовой среде санкция является одной из составных частей нормы права, а норма права в свою очередь выступает в качестве одного из основных средств правового регулирования любых правоотношений.

В пределах государственного регулирования правоотношения регулируются в основном согласно закону и в связи с этим норма права имеет довольно важную роль. В данном случае поведение субъекта не может быть избрано по его воле, а должно соответствовать строгим предписаниям закона. Исходя из типологии правового регулирования, то в нашем случае применяются исключительно обязывающий и запретительный типы правового регулирования. Иными словами, субъекту правового регулирования прямо прописывают его поведение в законодательстве, за нарушение которого в отношении него будут использованы средства обеспечения запретительного типа правового регулирования, т.е. санкции и иные неблагоприятные для него последствия. Итак, что же из себя представляет санкция. Санкция (лат.) – «строжайшее становление, одобрение, власть, источник власти, принудительная мера» [45].

В правовой же науке «санкция» уже давно признана в качестве многозадачной и многоструктурной правовой категорией. В рамках анализа позиций понимания термина «санкция» Р.Л. Хачатуров, Д.А. Липинский и А.А. Мусаткина отмечают, что «в научной литературе и законодательстве

почти всех стран термин «санкция» употребляется в самом широком смысле и в разных значениях. Санкция — часть правовой нормы, где содержится указание на меры государственного принуждения (воздействия) в отношении правонарушителя. Санкция — государственная мера, применяемая к нарушителю установленных норм и правил, это формы и меры ответственности, предусмотренные в правовых нормах и носящие карательный характер. Санкция — разрешение, подтверждение, утверждение чего-либо вышестоящим компетентным органом. Санкция — мера принуждения для обеспечения назначения и осуществления ответственности за правонарушение» [35] [72].

С учетом вышеизложенных позиций, считаем, что существует и более общее, родовое понятие санкции и его основные признаки, следующие:

Во-первых, санкция есть составная часть правовой нормы.

Во-вторых, санкция есть мера ответственности.

В-третьих, санкция есть разрешение.

В-четвертых, санкция есть мера обеспечения.

В-пятых, санкция есть мера поощрения.

Справедливо заметил В.В. Лазарев, что «однако во всех значениях санкция рассматривается как нечто властное, исходящее от авторитета, стремление что-то вытеснить и запретить и, напротив, что-то разрешить, поощрить» [61].

Таким образом, санкция — это элемент правовой нормы, где закрепляется вид и мера государственно-правового воздействия в отношении субъекта, нарушившего или выполнившего диспозицию правовой нормы.

Исходя из выявленных признаков санкций, существуют два основных вида — санкция-поощрение и санкция-наказание. В рамках настоящей работы большее внимание следует уделять санкции-наказанию. А.А. Мусаткина и Д.А. Липинский отмечают, что «санкция-наказание (взыскание) — это структурный элемент правовой нормы, закрепляющий вид и меру негативного аспекта реализации ответственности субъекта,

предусматривающий негативные последствия для правонарушителя в виде лишений материального, личного или организационного характера» [35].

Действительно, многими учеными признается, что обязательным атрибутом в правовом регулировании отношений, где основным инструментом регулирования выступают нормы-запреты, являются именно санкции [33].

Итак, нормы-запреты имеют довольно важное значение в запретительном типе правового регулирования государственного управления. Основной механизм действия данного правового инструмента заключается в том, что посредством запрета определенных действий для существующего правопорядка под угрозой применения или действительного применения при совершении таких действий, неблагоприятных последствий в виде юридической ответственности, наложения санкции в виде наказания. Таким образом, норма-запрет устанавливает определенные рамки дозволенного для поведения субъектов. В таком случае, справедливо высказывание Н.Г. Александрова, что «каждый запрет в отдельности можно условно рассматривать как эвентуальную обязанность для всякого и каждого воздерживаться от нарушения данного запрета» [4]. Однако, такие обязанности-запреты установлены только в общих нормах-запретах, типа ст. 105 УК РФ [67], где установлено, что если человек совершил убийство, то на него будут налагаться санкции в виде наказания, которое ограничит его некоторые права – лишение свободы на определенный срок. Однако, в рамках регулирования государственного управления, некоторые нормы-запреты применимы исключительно для данной категории субъектов. Так, наиболее популярной нормой является ст. 11 Федерального закона «О государственной гражданской службе», где прописано, что государственному служащему запрещено заниматься любой иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавания, научно-исследовательской или творческой деятельности [68]. Здесь запреты

установлены только для специальных субъектов особого вида общественных отношений, которые к другим субъектам не относятся.

В таком случае, следует рассмотреть и административный запрет – как считает, А.Ф. Ноздрачев, он является «наиболее жесткий из рассматриваемых способов механизма административно-правового регулирования. Данный способ теснейшим образом связан с правовой охраной общественных отношений в публичной сфере, он предопределяет содержание многочисленных административно-правовых режимов» [3]. Именно запрет в таком случае является ключевым элементом правового режима. Посредством него определяются признаки неправомерного поведения, мера юридической ответственности, виды наказаний и т.д. Система запретов в рамках государственного регулирования имеет следующую основную правовую базу: Конституция РФ, УК РФ, КоАП РФ, ФЗ «Об основах государственной службы», ФЗ «О государственной гражданской службе» и т.д.

Исходя из нормы-запрета, а также нормативно-правовой базы, как раз формируется и второй основной элемент реализации запретительного типа правового регулирования – обязанности-запреты субъектов правоотношения. В данном случае, как мы уже указывали, данный элемент вытекает из нормы, как раз непосредственно за нарушение данного обязанности-запрета и наступают неблагоприятные последствия. Данные обязанности, как правило, формируются из необходимого поведения субъекта, которого он должен придерживаться в соответствии с законом. То есть, в случае несоблюдения определенных обязанностей, может возникнуть соответствующая ответственность: непредставление данных о доходах и имущества в налоговый орган государственного служащего может служить основанием для юридической ответственности. Однако, помимо несоблюдения, также существует и нарушение, если же сотрудник полиции в случае обращения к нему гражданина с заявлением о преступлении не предпринял меры по проверки, а сразу отказал в возбуждении уголовного дела, то в отношении

него может быть назначена соответствующая проверка с последующим применением к нему наказания.

В основном деятельность по обвязыванию и запретов заключается в противодействии коррупции. В связи с этим, основными средствами для привлечения к ответственности является соответствующая проверка, которая проводится вышестоящими органами, либо надзорными органами в рамках своей компетенции. Данные проверки, как правило, в первую очередь осуществляются на факт коррупции, а уже после на факты халатности, бездействия и т.д.

Таким образом, основными средствами запретительного типа правового регулирования, в рамках инструментов его реализации, являются правоприменительная практика и правотворчество. Правотворчество мы рассмотрели выше, целесообразно рассмотреть правоприменительную практику. Правоприменительная практика, как правило, формируется из надзорных, контрольных и судебных функций государства.

3.2 Основные проблемы императивного типа правового регулирования государственного управления и предложения по оптимизации законодательства для их устранения

На основании проведённого исследования, мы пришли к выводу, что государственное управление является глобальным социально-правовым явлением, правовое регулирование которого имеет не только глубокую историю, но и сложный механизм, имеющий в свою очередь не малое количество проблем. И несмотря на то, что правовое регулирование государственного управления имеет отдельные специфические признаки, которые отличают один механизм от другого (в данном случае, имеется ввиду между двумя государствами), анализ же международного опыта в целом привел нас к выводу, что при всех различиях, они имеют общие черты. Они способны привести общую модель правового регулирования

государственного управления к усовершенствованию и решению отдельных проблем, во-первых, практически везде в мире признана необходимость целенаправленного правового регулирования процесса государственного управления. Во-вторых, существует вектор повышения системности правового регулирования, которое подчинено логике формирования надлежащего государственного регулирования. Указанное уже давно подтверждено правовыми актами международных организаций, где наиболее распространённым является методика ООН по оценке «хорошего» государственного управления «Good Governance» [76].

В этой связи, одна из основных проблем правового регулирования государственного управления выражается в его системности. Многие авторы данную позицию поддерживают, поскольку логика содействия качественному государственному управлению в значительной мере как на международном уровне, так и во многих странах связана с формированием системной правовой основы ориентации процесса государственного управления на достижение результатов [5].

Российская Федерация уже не одно десятилетие пытается изменить ситуацию с правовым регулированием государственного управления. Вводя различные административные реформы государством неоднократно предлагались различные способы, методы, типы по достижению того самого «Good Governance», т.е. качественного государственного управления. В некоторых случаях отдельные проблемы государством разрешались, но смотря правде, то все реформы в основном направлены на устранение проблем с коррупционным паразитом всего государственного аппарата. Мы не хотим утверждать, что другие вопросы государственного управления, в частности, его правового регулирования, не рассматривались и не разрешались посредством данных реформ. Вовсе наоборот, позитивная составляющая этих нововведений, преобразований и заключается в попытке государства изменить картину государственного управления. Однако, по сегодняшний день вопрос о правовом регулировании государственного

управления, как процессом, не рассматривался законодателем ни в одном из нормативных актов. Известно, что разные уровни власти (региональные, федеральные) правомочны рассматривать различные вопросы правового регулирования государственного управления в рамках своей компетенции. Они реализуют данную деятельность посредством вынесения соответствующих правовых нормативных актов, которые не всегда соответствуют единому принципу правового регулирования. В значительной мере из таких актов в неполной мере или вовсе противоречиво регулируют отдельные вопросы государственного управления, из чего и порождается неоднозначная правоприменительная практика.

Правовое регулирование государственного управления реализуется посредством множества различных инструментов, которые состоят из стадий государственного регулирования, которые по сегодняшний день также ни в одном законе не закреплены в должной, системной мере. К таким относятся – подготовка и принятие решений посредством правовых актов управления, в том числе планирование, организация исполнения и наделение компетенцией непосредственное исполнение, мониторинг и контроль результата, коррекция принятых решений. Указанные элементы государственного управления косвенно затрагиваются в нескольких законодательных актах, но в качестве отдельного механизма с конкретной организационной базой они не рассмотрены, что и является основной проблемой правового регулирования государственного управления. Кроме того, стоит заметить, что отсутствует законодательное закрепление и необходимые сегодня требования к многообразным инструментам и механизмам государственного управления. Да, принципы государственного управления едины и закреплены, как и в Основном законе страны – Конституции РФ, так и конкретизированы в Федеральном законодательстве и отражены в региональном, но отдельные сферы государственного управления имеют «своевольные» механизмы реализации задач. В то же время, несмотря на организацию отдельных инструментов и формирование на основании этого отдельных механизмов,

которые реализуют с целью освоения в деятельности органов государственной власти принципа управления по результатам, для перехода к реальным результатам необходимо рассмотреть вопрос единообразия практики реализации отдельных инструментов, привести сформировавшуюся ситуацию из «своевольного» к системному механизму. Для достижения необходимого результата, следует направить немалое количество сил для оптимизации законодательства и изданию нового законодательного акта, направленного на закрепление и раскрытие соответствующих требований, которые будут ориентировать все механизмы государственного управления на достижение результата.

Исходя из данного анализа, можно прийти к закономерному выводу, что основные проблемы государственного регулирования современной России заключается не в слабом качестве законодательных актов, а пробелами и противоречиями его правового регулирования, которые обусловлены отсутствием системного характера. Даже рассматривая на практике реализацию правового регулирования государственного управления, то мы видим, что отсутствует система сдержек и противовесов основных типов правового регулирования. Несомненно, один из этих типов будет доминировать, но не во всех случаях, помимо правоотношений государственной службы, в рамках правового регулирования возникают и отдельные гражданские правоотношения, что свидетельствует трудовое законодательство, которое применяется при увольнении, например, сотрудника полиции, но с отдельными условиями, предусмотренные законами, регулирующие данные правоотношения государственного управления.

Разработка нового механизма правового регулирования государственного управления неоднократно акцентировалась Президентом РФ. Так, еще в 2012 году, Указом Президента РФ предлагается рассмотреть вопрос о новой модели государственного управления, где необходимо акцентировать внимание на таких системных элементах механизма, как:

«ориентация всех звеньев государственного управления на достижение понятных общественно значимых результатов; высокая доля общественного участия, что неминуемо требует разработки новых механизмов взаимодействия государства и общества в управленческих целях и т.д.» [65]. Это свидетельствует о том, что не только ученые, но даже Президент РФ обращает внимание на данную проблему, что правовое регулирование общественных отношений в сфере государственного управления требует кардинальных изменений и достижения единообразного регулирования, с элементами системности и самодостаточности [65].

В рамках решения данной проблемы логично только одно решение – рассмотреть вопрос о кодификации законодательства, которое регулирует вопросы государственного управления, то есть разработка и издание единого Кодекса о государственном управлении в Российской Федерации. Такой подход, по нашему субъективному мнению, надлежащим способом поспособствует изменению ситуации в правовом регулировании государственного управления, поскольку объединит законодательство, сформирует необходимую системность правового регулирования, а также образует единообразие в реализации государственного управления на достижение конкретных результатов.

При разработке данного закона законодателю необходимо поставить основную цель этой реформы – повышение качества государственного управления, а не противодействие коррупции. Здесь вопрос о коррупции будет рассматриваться в совокупности, но не в доминирующей роли, дабы достичь необходимого результата. Помимо основных принципов, терминологий и механизма государственного управления, законодателю необходимо тщательно разработать нормы-требования к организации государственного управления на всех стадиях, образовать систему единую систему инструментов в его реализации.

Считаем, что данная позиция позволит достичь ожидаемых результатов, основываясь не только на историческом опыте России, но и с

использованием опыта зарубежных государств. Принятие кодифицированного закона о государственном управлении позволит улучшить и повысить эффективность правового регулирования государственного управления.

Также, хотелось бы отдельно добавить в рамках запретительного типа правового регулирования. Считаем, что целесообразно рассмотреть вопрос об уменьшении его роли. Так после принятия вышеописанного законодательного акта у субъектов анализируемого правоотношения вовсе упразднятся возможности дозволения и разрешения. Доминирующую роль правового регулирования запретительного типа следует уменьшить.

В данном случае, законодателю следует пересмотреть один из наиболее популярных запретов, предусмотренный ч. 3, ч. 3.1, ч. 4, ч. 6, ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» и п.1 ч. 1 ст. 11 ФЗ «Об основах государственной службы РФ». В данном случае, стоит запрет государственным служащим осуществлять любую деятельность, которая может приносить доход, если она не связана с педагогической, научной или иной творческой деятельностью. Можно подумать, что законодатель в принципе не ограничил права, но с другой же стороны, он и не мог ограничить основное конституционное право, предусмотренное ч. 1 ст. 44 Конституции РФ, где гарантируется каждому свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Таким образом, данная норма по праву является запретом и, считаем, основным, поскольку она затрагивает множество сфер деятельности субъекта.

Итак, в первую очередь, просматриваются некоторые противоречия, так закон догматически устанавливает, что государственному служащему нельзя заниматься никакой иной оплачиваемой деятельностью за исключением преподавательской, творческой, научной, технической, литературной, а как же будет рассматриваться вопрос, если государственный служащий своим творчеством создал некоторую картинку и вскоре ее

выкупил известный бренд за несколько миллионов рублей. В сегодняшней позиции правового регулирования государственного управления, такой служащий будет подвержен множествам проверок, где в конечном счёте будет рассматриваться вопрос о коррупционной составляющей. И здесь исходит противоречие, вроде бы служащему не запрещено заниматься данной деятельностью, но своими действиями государство само нарушает конституционное право.

Сегодня существует множество различных схем, где государственные служащие обходят этот старый закон. Ни для кого не секрет, что сегодня государственные служащие используют различные «лазейки» в обход данного законодательства, которые журналисты уже неоднократно освещали, но закон с этим слабо справляется.

В одном журнале автор указывает некоторые факты, так «Действующим чиновникам быть предпринимателями запрещает закон «О государственной гражданской службе РФ». В нем говорится, что им нельзя заниматься бизнесом лично и даже через доверенных лиц, а также руководить коммерческими и некоммерческими организациями. Исключение — когда речь идет о работе в совете директоров компаний с госучастием. Также чиновникам запрещено приобретать ценные бумаги, включая доли и акции компаний. Запрет на такое совмещение для руководителей МУПов и ГУПов описан в федеральном законе «О государственных и муниципальных предприятиях» [22].

«Но забывчивость или пренебрежение к закону — не редкость среди чиновников и руководителей госпредприятий. По данным городской прокуратуры, за I квартал текущего года в Петербурге закон о госслужбе нарушили 215 раз. В пресс-службе ведомства уточнили, что нарушения касаются не только тайного бизнеса чиновников, но недостоверных сведений в декларациях. В прокуратуре Ленобласти оперативной статистики не предоставили» [22].

«Еще в марте прокуратура Петербурга подтвердила, что семь руководителей государственных предприятий вели незаконную предпринимательскую деятельность: параллельно работали в коммерческих структурах. Среди нарушителей — новый гендиректор ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» Евгений Целиков и ГУП «Городской центр размещения рекламы» Григорий Путинцев. В феврале калининградский центр «Трансперенси Интернешнл-Россия» нашел у них бизнес и как раз пожаловался в прокуратуру. В прокуратуре активистам сообщили, что вынесли представления об устранении нарушений» [22].

«Деловой Петербург» проверил около 1 тыс. остальных директоров ФГУП, МУП и ГУП, которые трудятся в Петербурге и Ленинградской области, а также председателей комитетов и вице-губернаторов. Выяснилось, что — по крайней мере по формальным признакам — до сих пор не избавились от своего бизнеса еще пара десятков человек. Некоторые из них уже попадали в поле зрения прокуратуры. Кое-кого при должной степени правоохранительной фантазии можно было бы заподозрить не только в административных, но и уголовных правонарушениях, таких как ограничение конкуренции и мошенничество» [22]..

«Некоторые чиновники и главы МУПов, с которыми удалось пообщаться «ДП» в ходе исследования, заявляют, что не считают себя нарушающими закон. Это можно было бы списать на их простоту, необразованность или наивность, но вряд ли в этих качествах можно заподозрить опытных менеджеров, прошедших строгий отбор перед приемом на службу. Так что редакция все же направила все собранные данные в прокуратуру, которая как раз и занимается проверкой подобных нарушений»[22]..

«В ряде случаев, найденных «ДП», речь идет не о нарушениях закона, а о несовершенстве открытых систем информации, куда актуальные сведения доходят с опозданием. Тем не менее по формальному признаку даже такие случаи должны стать поводом для проверки прокуратурой» [22].

Справедливо замечено автором, что если такие субъекты умеют управлять бизнесом, то как их действия, которые в последствии выявляются прокуратурой можно обосновывать как «невнимательность» или «незнание закона». Априори государственный служащий действует в рамках закона и самое главное, что ему необходимо знать в своей деятельности – это запреты.

Возвращаясь к «схемам» бизнеса, то в указанном журнале продемонстрирован яркий пример: «Заместитель председателя правительства Ленинградской области Михаил Москвин, по данным открытых источников, владеет 10% акций петербургской компании ООО «Атлант». По данным СПАРК, с 2013 по 2017 годы компания выиграла 15 тендеров, с ней было заключено контрактов на 16,7 млн рублей. Среди заказчиков есть даже МУП «Единая служба заказчика» при администрации Всеволожского района, которую в 2004-2009 годах возглавлял Михаил Москвин.

С 2012 года доли «Атланта» переданы в доверительное управление. Представители чиновника утверждают, что сейчас компания занимается только профильной деятельностью — сдачей в аренду принадлежащего ей имущества. Сам Михаил Москвин уверен, что не нарушает закон» [22]. И действительно, служащий получает денежные средства за сдачу аренды, но какая сумма получаемого дохода ни законом, ни иными нормативными актами не урегулирована.

Указанная ситуация не едина, государственные служащие имеют множество ходов по обходу закона. Для решения данной проблемы, необходимо рассмотреть вопрос об изменении устаревшего закона. Особый акцент в рамках оптимизации законодательства необходимо обратить на деятельность государственных служащих до их вступления в должность. То есть, пересмотреть запрет на осуществление ими деятельности по их бизнесу – разрешить, но с некоторыми ограничениями и ежегодной подотчётностью. Это позволит уменьшить количество коррупционных преступлений, а также позволит добавить прозрачности в деятельности некоторых государственных служащих. В последнем моменте, это позволит в некотором роде доказать

гражданам, что иномарки, дорогие вещи чиновников были куплены за их личный счет, но никак не за счет налогоплательщиков. При разрешении заниматься таким бизнесом, также следует установить некоторые ограничения по финансированию деятельности человека как государственного служащего, исходя из его дохода. То есть, если у субъекта доход от бизнеса позволяет ему достичь желаемых целей потребителя, то зарплата его как государственного служащего должна быть символической, например, равна размеру МРОТ.

С другой же стороны, не все государственные служащие имеют бизнес. Так, при поступлении на службу у большинства субъектов единственный источник дохода – зарплата. Многие увольняются с полиции именно из-за малого дохода, которого не хватает на удовлетворение их отдельных потребительских потребностей. Это как раз и создаёт почву для коррупции. Считаем, что законодателю необходимо пересмотреть вопрос о совмещении некоторых должностей государственной службы с иной оплачиваемой деятельностью.

Таким образом, законодателю стоит обратить особое внимание на данный вопрос, что позволит пересмотреть механизм правового регулирования государственного управления с точки зрения запретительного типа и перейти к более диспозитивным методам с конкретизирующими запретами.

Предложенная нами оптимизация законодательства позволит улучшить механизм правового регулирования государственного управления, выявить и устранить уже давно устоявшиеся недостатки и слабое качество государственного управления, а также, естественно, поможет в борьбе с коррупцией.

Заключение

Итак, в первой главе настоящей работы были рассмотрены основные вопросы теоретической базы государственного управления и были рассмотрены цели и принципы государственного управления, система функций, формы, методы и средства государственного управления. Была совершена попытка дачи общей характеристики структуры государственного управления, а также характеристики подсистем структуры государственного управления.

Исходя из первой главы, мы пришли к выводу, что государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу. Определяющим фактором обеспечения рациональности, целесообразности, обоснованности и эффективности государственного управления выступает социальность – наполненность государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

Государственное управление реализуется в установленных пределах и органами других ветвей власти. Законодательная и судебная власть, которая выполняет присущи только им функции и полномочия, так же пользуются деятельностью государственного управления. Итак, государственное управление в сравнении с исполнительной властью является более широким понятием, обуславливает ее качественные характеристики и наблюдается в работе всех ветвей государственной власти.

Государственное управление, как отдельная сфера общественных отношений, имеет особое правовое регулирование, которое отражается непосредственно через его методологию, а именно посредством способов правового регулирования, анализ которых показало нам действительные проблемы исследуемого правового явления.

Механизм государственного управления довольно обширен и специфичен по своим функциям, признакам, методам. Стоит отметить, что данный механизм все время модифицируется и эволюционирует, ибо если этого не происходило, тогда не было бы конкретного регулирования государства и была бы анархия, беспорядок. Соответственно можно отметить, что данный механизм не может существовать единолично, существует многообразный, функционирующий и также развивающийся государственный аппарат. Структура государственного управления состоит из функционально объединённых тесными связями подсистемами, которые обладают специфическими свойствами.

Институт государственного управления работает на интересы практической и эффективной осуществлении задач, которые стоят перед государством.

Правовое регулирование не только сложное, но и весьма противоречивое, спорное явление. Под правовым регулированием следует понимать разновидность социального регулирования посредством тесной взаимосвязи и взаимодействия правовых средств, норм права, способов, явлений, осуществляющих то или иное воздействие на общественные отношения в любой (определенной) сфере с целью их упорядочения, реализуемое определенной общественной категорией, наиболее популярной – государством.

Вторая глава настоящей работы была направлена на анализ отдельных типов правового регулирования государственного управления.

В сфере государственного управления стандартно выделяют три основных вида государственного управления:

- дозволительный,
- обязывающий,
- запретительный.

Существует множество различных трактовок данных терминов, однако, они все носят синонимический характер и не требуют более детального исследования, нежели как их сущностная природа.

В теории государственного управления такой метод правового регулирования имеет слабое распространение.

Управленческие правовые отношения в основном регулируются на обязывающем и запретительном методе, которые имеют более императивные, догматические признаки в сравнении с дозволительным. Иными словами, дозволительный способ или, как утверждают некоторые публицисты – диспозитивный, больше относится к сфере частного права, то есть трудовые правоотношения, семейные и т.д. Однако, и в государственном управлении дозволение имеет место быть.

Дозволительный метод регулирования управленческих правоотношений носит больше координационный характер. Известно, что в рамках механизма правового регулирования между субъектами предусматриваются только общие рамки возможного поведения, при этом внутри них эти субъекты вправе самостоятельно избрать направление поведения. Координационный характер такого метода заключается в том, что, несмотря на самостоятельность субъектов в выборе поведения, они не должны противоречить общепринятым предписаниям. Также, в случае, когда субъекты не пользуются таким самостоятельным выбором, то регулирование происходит по общепризнанным положениям.

Под диспозитивным или дозволительным способом правового регулирования государственного управления необходимо понимать – осуществление правового регулирования на основе равенства субъектов, соблюдение свободы и запрет выступает в качестве исключительной меры. Так, при дозволительном способе реализация правового регулирования в рамках государственного управления осуществляется посредством согласований, заключения договоров, принятия совместных актов при неукоснительном соблюдении свободной воли равноправных субъектов.

Хоть и реализация дозволительного типа правового регулирования государственного управления в полном его проявлении невозможно, но прибегать к нему уже стоит. Кроме того, развитие правовых отношений современного мира этого будут требовать. Демократия состоит из вечно развивающегося права. А государственное управление – это также объект правового регулирования, поскольку является правоотношением. И именно посредством дозволительного типа правового регулирования достижение желаемых целей правового регулирования будут достигаться в позитивном свете, что также даст почву на развитие права и демократии. Достаточность правового регулирования только позитивными средствами априори обеспечена не может. Естественно должны быть и императивные средства, к которым в рамках настоящей темы исследования относятся: обязывающий и запретительный тип правового регулирования. Рассмотрим один из указанных элементов.

Под обязывающим типом правового регулирования государственного управления необходимо понимать активное поведение субъекта права по исполнению определенных, предписывающих законом действий, обеспеченных санкциями правовых норм. Обязывающий тип правового регулирования имеет некоторую схожесть с запретительным типом. Основной их общий признак заключается в том, что они возникают без желания субъекта правоотношений. Они возникают только на основании закона и отсутствует соблюдение интересов субъекта-обязанного лица. Как правило они сопровождаются государственным принуждением в виде Юридической ответственно и соответствующих санкций. Несмотря на схожие черты обязывающего типа правового регулирования, запретительный тип имеет другие особенности и отличается от обязывающего по специфическим признакам, которые мы рассмотрим ниже.

Третья глава настоящей работы была направлена на исследование вопросов, связанных с запретительным типом правового регулирования государственного управления.

Итак, по своему общему положению запретительный тип правового регулирования проще всего обосновывается правовой формулой «запрещено все, что не разрешено законом». Это, как принято в науке, наиболее применяемая формула в рамках правового регулирования государственного управления. В большинстве учебниках сегодня механизм правового регулирования как раз и объясняется наличием только запретительного типа правового регулирования, остальные же типы либо в корреляции, либо в отдельных моментах и в общих чертах. Запретительный тип также предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношений. Он имеет властность и, следовательно, носит решающее значение в рамках регулирования таких правоотношений. В связи с этим, возникает некоторая правовая парадигма, что волеизъявление одного субъекта неравнозначно волеизъявлению другой. Несомненно, отдельные службы без такой схемы правового регулирования не способны существовать. Под запретительным методом правового регулирования государственного управления необходимо понимать: тип правового регулирования государственного управления, который строится на принципах подчинённости, субординации, запрета на определенные действия под страхом применения санкций и реализуется при возникновении правоотношений между специальными субъектами с неравными правами.

Основными правовыми средствами запретительного типа правового регулирования являются: норма-запрет, обязанности-запреты субъектов правоотношения, инструменты реализации: правоприменительная практика и правотворчество.

Предложенная нами оптимизация законодательства позволит улучшить механизм правового регулирования государственного управления, выявить и устранить уже давно устоявшиеся недостатки и слабое качество государственного управления, а также, естественно, поможет в борьбе с коррупцией.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров. под ред. А. Ю. Соколова. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017.
2. Административное право: учебник / Э. Г. Липатов [и др.]; под ред. Э. Г. Липатова, С. Е. Чаннова. Москва: Дашков и к^о: Ай Пи Эр Медиа, 2018. 456 с.
3. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации. Теория и современная практика: монография / отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев. М., 2018. 352 с.
4. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Александров Н.Г. - М.: Госюриздат, 1961. 271 с.
5. Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Международный опыт внедрения управления по результатам: основные тенденции // Государственная служба. 2014. № 1.
6. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / Алексеев С.С.; Ред.: Плеханова Л.А. - М.: Юрид. лит., 1989. 288 с.
7. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Норма, 2001, 608 с.
8. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / Алексеев С.С. - М.: Юрид. лит., 1966. 187 с.
9. Алексеев С.С. Общая теория права. М., Проспект, 2011, 576 с.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник / Г.В. Атаманчук. 4-е изд. М.: Издательство «Омега-Л», 2014, 525 с.
11. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для ВУЗов. М.: Эксмо, 2007. 528 с.
12. Бекбаев Е.З. Проблема начала в теоретическом познании правовой системы (попытка обоснования): монография. К.: изд. «Астана», 2009. 296 с

13. Берг А. И. Кибернетика — наука об оптимальном управлении. М.: Энергия, 1964г., 220 с.
14. Боброва Н.А, «Отменяют независимость». Анализ проекта поправок в Конституцию РФ, внесенных Президентом РФ в Государственную думу 20 января 2020 г. // Газета Союза писателей России. URL: <https://rospisatel.ru/bobrova1.html> (дата обращения 01.09.2022 г.)
Боброва Н.А. Конституционная реформа-2020 как полигон инноваций // Юридическая техника. 2021. №15.
15. Бошно С.В. Способы и методы правового регулирования // Право и современные государства. 2014. №3.
16. Братановский С.Н. Административное право: учебник / С. Н. Братановский, М. Ф. Зеленев, Г. В. Марьян. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2017 г., 975 с.
17. Братановский, С. Н. Административное право России: учебник / С.Н. Братановский, К.М. Конджакулян, М.С. Братановская. Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2019 г., 499 с.
18. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И.А.Василенко. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019 г., 494 с.
19. Винер Н. Кибернетика и общество. М.: Изд-во иностранной литературы, 1958 г., 344 с.
20. Виханский О.С. Наумов А.И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. М.: Гардарики, 1996.
21. Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В. и др. Теория государства и права. М.: Проспект, 2017 г., 328 с.
22. «ДП» составил список чиновников, директоров муниципальных и государственных предприятий Петербурга и Ленобласти, которых не смущает запрет на предпринимательскую деятельность. Журнал «Деловой Петербург» // URL: https://www.dp.ru/a/2017/04/13/Kak_obohti_zapret_na_bizn (дата обращения 01.09.2022 г.)

23. Деменкова, Н.Г. Административное право в схемах и таблицах. / Н.Г. Деменкова, М.С. Игнатова. М.: Проспект, 2022 г., 112 с.
24. Каннуникова Н.Г. Теоретические аспекты административно-правовых актов управления // Национальная ассоциация ученых 2015. №5-3 (10).
25. Кашанина Т.В., Кашанин А.В. Основы российского права. Учебник. М.: Издательская группа ИНФРА. М-Норма, 2003 г., 784 с.
26. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления. Учебник для вузов по специальности «Менеджмент». 2-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, 2001 г., 528 с.
27. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения 30.09.2022 г.).
28. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 30.09.2022 г.).
29. Кудряшова Л.В. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. В 2-х частях / Л. В. Кудряшова. Томск: ФДО, ТУСУР, 2015. Ч. I: Основы государственного управления. 137 с.
30. Кузьмин В.П. Методы правового регулирования: содержание и виды. // Электронное научное издание «Ученые заметки ТОГУ», 2014, том 5, № 4.
31. Кулапов В.Л., Медная Ю.В. Поднормативное правовое регулирование. Саратов: Издво СГАП, 2009. 200 с.

32. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. 5-е изд., испр. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2022 г., 521 с.
33. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата. 5-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2016. 521 с.
34. Леже Р. Великие правовые системы современности. М.: Волтерс Клувер, 2009 г., 584 с.
35. Липинский, Д.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты : монография / Д.А. Липинский, А.А. Мусаткина. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2021. 139 с.
36. Малько А.В. Запреты как средства правовой политики // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Право». 2012. № 1 (11).
37. Малько А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. №3.
38. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве // Правоведение. 1998. №3
39. Малько А.В., Липинский Д.А. Правовое и религиозное регулирование: взаимодействие, противоречия и ответственность субъектов общественных отношений // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. №39.
40. Марченко Н. М., Лейст О. Э. и др. Общая теория государства и права: акад. курс лекций / под ред. М. Н. Марченко М.: Зерцало, 1998. Т. 2. 640 с.
41. Методические рекомендации по разработке и реализации Программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации // URL: <https://docs.cntd.ru/document/556672178> (дата обращения 01.09.2022 г.).

42. Мингес И. А., Попов В. В. Типы правового регулирования: ошибки интерпретации различий // Труды Академии управления МВД России. 2020. №2 (54).
43. Мицкевич Л.А. Административное право. Красноярск: СФУ, 2008 г. // URL: <http://netprava.ru/ek/b37/> (дата обращения 01.09.2022 г.).
44. О понимании советского права: круглый стол «Советское государство и право» // Советское государство и право. 1979. № 7. С. 68–73.
45. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 53 000 слов / Под общ. ред. Л.И. Скворцова. М.: ООО «Издательство Оникс: ООО «Издательство «Мир и Образование», 2007. 640 с
46. Осейчук, В. И. Теория государственного управления: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. И. Осейчук. М.: Издательство Юрайт, 2022. 342 с.
47. Охотский Е.В. Государственное управление в современной России. М., Юрайт, 2017 г., 548 с.
48. Попов В.В. Правовое разрешение-полномочие: некоторые проблемы теории // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 3.
49. Попов В.В., Грачев Н.И. Правовой денотат как признак наличия государственного суверенитета // Философия права. 2018. № 3 (86).
50. Правовые основы государственного и муниципального управления: коллективная научная монография /под общ. ред. д.п.н. профессора М. А. Сурхаева. Махачкала: НИЦ «Инноватика», 2015. 136 с.
51. Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права (юриспруденции). М.: Право и государство. 2003. 304 с.
52. Решетов Ю.С. Основные характеристики правового регулирования и реализация права // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2008. №4.
53. Россинский Б.В. Административно право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009 г., 928 с.

54. Россинский, Б. В. Административное право: Учебник для вузов / Россинский Б.В., Стариков Ю.Н., 6-е изд., пересмотр. Москва: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2019. 640 с.
55. Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002. // URL: <https://www.dissercat.com/content/teoriya-pravovykh-sredstv-i-mekhanizm-realizatsii-prava> (дата обращения 01.09.2022 г.).
56. Сенин И.Н. Правовое регулирование и правовая система. // Юридический вестник ДГУ. Т.21. 2017. №1.
57. Скворцова А.П., Коняхина Т.Я., Гусева С.Г. «О системе органов исполнительной ветви власти в Российской Федерации» // Вестник Московского университета МВД России. 2018. №5.
58. Скрипель В.А. Соотношение дозволения, запрета и позитивного обязывания как способов правового регулирования общественных отношений // Приоритетные направления развития науки и образования : Междунар. науч. практ. конф. Чебоксары, 2015. №4 (7).
59. Смирнова А.В. Юридическая природа правовых актов управления // Современное право 2017. № 6.
60. Смоленский М.Б. [и др.] Теория государства и права: Учебник / М. Б. Смоленский. Ростов н/Д: Феникс, 2022. 272 с.
61. Теория государства и права / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1994. 520 с.
62. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2022 г., 640 с.
63. Теория государства и права: учебное пособие / под ред. А. В. Юрковского. – Иркутск : Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2016 г. 620 с.
64. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 24.09.2022) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения 30.09.2022 г.).

65. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/18523.html/> (дата обращения 30.09.2022 г.).

66. Файоль А. Общее и промышленное управление // Управление — это наука и искусство. М.: Наука, 1992. 350 с.

67. Фарикова Е.А. Формы правового регулирования отношений в сфере государственного управления // Право и практика. 2020. №2.

68. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ (последняя редакция) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения 30.09.2022 г.)

69. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 N 3-ФЗ (последняя редакция) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/ (дата обращения 30.09.2022 г.).

70. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ (последняя редакция) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения 30.09.2022 г.).

71. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» от 04.05.1999 N 96-ФЗ (последняя редакция) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22971/ (дата обращения 30.09.2022 г.).

72. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти: Междунар. акад. бизнеса и банков. дела, 1995. 200 с.

73. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Юрайт-М, 2002 г., 429 с.

74. Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. М.: Инфра, 2010 г., 220 с.

75. Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности государственного управления в Российской Федерации. // Журнал российского права №7. 2015 г.

76. Hart H. L. A. Self-Referring Laws // Essays in Jurisprudence and Philosophy. Oxford, 2001.

77. Sheng Y.K. What is Good Governance? // URL: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. (дата обращения 01.09.2022 г.)

78. What is the subjective right? Types of subjective law // URL: <https://ellas-cookies.com/zakon/112485-что-такое-субъективное-право-виды-субъективного-права.html> (дата обращения 10.10.2022 г.)

79. Roland Drago Science administrative: caractères généraux de la science administrative, les structures administratives. 1975.

80. Monika Munnich The Concept of Subjective Rights in Tax Law. June 2021. // URL: https://www.researchgate.net/publication/354500296_The_Concept_of_Subjective_Rights_in_Tax_Law (дата обращения 10.10.2022 г.).