

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

ИНСТИТУТ ПРАВА

(институт)

Кафедра «Теория и история государства и права»

40.03.01 «ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно – правовой

(наименование профиля, специализации)

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему Проблемы обеспечения законности в государственном  
управлении в РФ

Студент

Шукюров Таптыг Илхам Оглы

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Н.А. Блохина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой докт.юрид.наук, доц. В.Г. Медведев

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2017 г.

Тольятти 2017

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

(институт)

Кафедра «Теория и история государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория и история государства  
и права»

\_\_\_\_\_ В.Г. Медведев \_\_\_\_\_

(подпись)

« 23 » марта 2017 г.

**ЗАДАНИЕ  
на выполнение бакалаврской работы**

Студент: Шукюров Таптыг Илхам Оглы

1. Тема: Проблемы обеспечения законности в государственном управлении в РФ

2. Срок сдачи студентом законченной бакалаврской работы: 19.05.2017.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция РФ от 12.12.93; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.03.2017, с изм. от 13.04.2017); Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017); Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2014; Афанасьев В.Я., Глазунова Н.И. Система государственного управления: Кн. 1. Управление и право. М.: ГУУ, 2015; Буторин М.В. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2016; Кёппль О.И. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2016; Пещеров Г.И. Современные проблемы государственного и муниципального управления. М.: Изд-во МГОУ, 2017.

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов, разделов):

Глава 1. Государственное управление в системе организации государственной власти в РФ

Глава 2. Современные проблемы обеспечения законности в государственном управлении в РФ

5. Дата выдачи задания « 23 » марта 2017 г.

Руководитель  
бакалаврской работы

\_\_\_\_\_ (подпись)

Н.А. Блохина

(И.О. Фамилия)

Задание принял к исполнению

\_\_\_\_\_ (подпись)

Т.И.О. Шукюров

(И.О. Фамилия)

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

(институт)

Кафедра «История государства и права»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой «Теория и история государства  
и права»

\_\_\_\_\_ В.Г. Медведев \_\_\_\_\_

(подпись)

«23» марта 2017 г.

**КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН  
выполнения бакалаврской работы**

Студента: Шукюрова Таптыга Илхам Оглы

по теме: Проблемы обеспечения законности в государственном управлении в РФ

| Наименование раздела работы                                | Плановый срок выполнения раздела | Фактический срок выполнения раздела | Отметка о выполнении | Подпись руководителя |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Составление плана работ и библиографии.                    | Апрель 2017                      | 13.04.2017                          | выполнено            |                      |
| Обсуждение I главы работы                                  | Апрель 2017                      | 20.04.2017                          | выполнено            |                      |
| Обсуждение II главы работы                                 | Апрель 2017                      | 28.04.2017                          | выполнено            |                      |
| Предоставлен черновой вариант работы                       | Май 2017                         | 16.05.2017                          | выполнено            |                      |
| Представление ВКР для проверки в системе «Антиплагиат»     | 19.05.2017                       | 19.05.2017                          | выполнено            |                      |
| Предзащита                                                 |                                  |                                     | выполнено            |                      |
| Корректировка ВКР                                          | Май-июнь 2017                    | 09.06.2017                          | выполнено            |                      |
| Защита ВКР перед государственной экзаменационной комиссией |                                  |                                     |                      |                      |

Руководитель  
бакалаврской работы

Задание принял к исполнению

\_\_\_\_\_ (подпись)

\_\_\_\_\_ (подпись)

Н.А. Блохина

(И.О. Фамилия)

Т.И.О. Шукюров

(И.О. Фамилия)

## АННОТАЦИЯ

Данная бакалаврская работа включает в себя содержание, введение, две главы, каждая из которых включает в себя по два параграфа, заключение, список использованных источников.

Во введении обозначается актуальность темы данной работы, объект, предмет, цель, задачи и методология исследования.

В первой главе дается общая характеристика понятий «государственное управление» и «законность».

Во второй главе анализируются современные проблемы обеспечения законности в государственном управлении в РФ и предлагаются возможные пути их решения.

В заключение подводятся итоги исследования, а также делается общий вывод.

Объем работы составляет шестьдесят шесть страниц.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение.....                                                                                            | 6  |
| Глава 1. Государственное управление в системе организации<br>государственной власти в РФ .....           | 9  |
| 1.1. Сущность государственного управления .....                                                          | 9  |
| 1.2. Правовое регулирование государственного управления в РФ .....                                       | 18 |
| 1.3. Понятие законности в государственном управлении.....                                                | 26 |
| Глава 2. Современные проблемы обеспечения законности в государственном<br>управлении в РФ.....           | 35 |
| 2.1. Способы обеспечения законности в государственном управлении .....                                   | 35 |
| 2.2. Судебный контроль за осуществлением законности в государственном<br>управлении .....                | 42 |
| 2.3. Основные проблемы обеспечения законности в государственном<br>управлении и пути их разрешения ..... | 46 |
| Заключение .....                                                                                         | 57 |
| Список использованной литературы.....                                                                    | 59 |

## Введение

Актуальность исследования. В условиях трансформации российской государственности и формирования новых социальных структур большое значение приобретают проблемы становления правового государства, основанного на принципах законности.

Законность является одним из важнейших принципов функционирования правового государства, служащих обеспечению публичных интересов, охране прав и свобод граждан, общественных объединений, организаций. Законность предполагает такие отношения между государственными органами, с одной стороны, и гражданами - с другой, которые строятся исключительно на основе законов, причем обязанность по их соблюдению лежит на обеих сторонах. В государстве, где создан режим законности, всегда наблюдается стремление государственной власти к обеспечению прав и свобод человека, равенства всех перед законом. Закон, устанавливая права и обязанности субъектов, регулирует поведение людей в обществе, гарантирует реализацию ими своих свобод<sup>1</sup>.

В нынешних российских условиях проблема законности приобрела качественно иное содержание. Она является тем элементом, который предопределяет суть демократического государственно-правового механизма.

Законность имеет большое значение, прежде всего, в организации и деятельности органов государственного управления, так как именно с ними граждане чаще всего вступают в различные отношения, и от того, насколько соблюдается законность этими органами, зависят авторитет государственной власти и ее эффективность<sup>2</sup>. Совершенно очевидно, что в настоящее время

---

<sup>1</sup> Пугачёва Т.И. Принцип законности в сфере государственного управления // В сборнике: Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах Сборник статей международной научно-практической конференции: В трех томах. И.В. Вегера (отв. редактор). 2016. С. 157.

<sup>2</sup> Эдиев М.С. История закрепления принципа законности в государственном управлении в отечественном законодательстве // Молодой ученый. 2014. №1. С. 267.

разработанные еще в 60-70-х годах положения о роли и месте законности в государственном управлении нуждаются в переосмыслении в связи с изменением всего государственного устройства и сменой государственных приоритетов.

Степень научной разработанности темы. Наиболее значительный вклад в разработку вопросов, связанных с понятиями «законность» и «государственное управление», внесли следующие исследователи: Атаманчук Г.В., Афанасьев В.Я., Глазунова Н.И., Безрядин Д.Н., Братановский С.Н., Волович В.Ф., Данилов Р.Р., Сплавская Н.В., Ёлкина Ю.Ю., Забелов С.М., Иванова Т.Н., Смирнова Е.Е., Киреева Е.Ю., Москалевич Г.Н., Овсянко Д.М., Панова Е.С., Пугачёва Т.И., Рогожин В.М., Симон В.Д., Студеникина М.С., Тышканбаева Р.С., Эдиев М.С., Яковлева И.Ю., Климова С.И. и др.

Цель данной работы – проанализировать проблемы обеспечения законности в государственном управлении в РФ.

Объект данного исследования – общественные отношения, возникающие по поводу законности в организации и деятельности органов государственного управления.

Предмет исследования – проблемы обеспечения законности в государственном управлении.

Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

- определить сущность государственного управления;
- рассмотреть основы правового регулирования государственного управления в РФ;
- исследовать понятие законности в государственном управлении;
- рассмотреть способы обеспечения законности в государственном управлении;
- охарактеризовать сущность и особенности судебного контроля за осуществлением законности в государственном управлении;

– проанализировать основные проблемы обеспечения законности в государственном управлении и наметить пути их разрешения.

Методы исследования. При изучении общетеоретических основ законности и государственного управления применялся диалектический метод; применялись общенаучные и частные научные методы: исторический метод, анализ, синтез, системный подход, метод определения и деления понятий, статистический метод, сравнительный анализ, методы юридико-аналитической обработки нормативного материала.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы.



## **Глава 1. Государственное управление в системе организации государственной власти в РФ**

### **1.1. Сущность государственного управления**

В раскрытии содержания такой категории как «государственное управление» особое значение принадлежит толкованию двух его составных частей – «государственное» и «управление».

Управление является многоаспектным явлением, что уже вполне осознано теорией и практикой его научной организацией.

В философской литературе управление анализируется с точки зрения проявления в нем сущностных самоуправляемых свойств общества. Данный анализ можно проследить в работах К. Поппера, К. Ясперса и др. Управление признано историческим феноменом, содержащим и преломляющим в себе многие диалектические закономерности природы, общества и мышления<sup>3</sup>.

Также существенные стороны управления были раскрыты и социологической мыслью (К. Маркс, М. Вебер, Т. Веблен и др.), которая, в свою очередь, доказала глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов.

Также управление можно рассматривать и в других, не менее ценных аспектах: культурный, исторический, информационный, политический, правовой и праксеологический. Значение вышеуказанных подходов состоит в следующем: во-первых, каждый из них содержит в себе познавательный смысл, во-вторых, данные подходы логически согласованы между собой, это вытекает из единства сущности управления, то есть каждый аспект должен соотноситься с сущностью управления, отражать и характеризовать именно управление, а не иную категорию, и, в-третьих, не стоит их

---

<sup>3</sup> Довгань В.И. Сущность механизмов государственного управления // Экономика и социум. 2013. № 1 (6). С. 238.

противопоставлять друг другу, так как каждый из них выполняет познавательную функцию<sup>4</sup>.

Таким образом, управление можно определить как целеполагающее, сознательное, преднамеренное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, политические партии, общественные объединения и т.д.)<sup>5</sup>.

Разновидностью управления является государственное управление.

Вопрос о сущности государственного управления в юридической литературе является дискуссионным. Г.В. Атаманчук указывает на то, что «государственное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу»<sup>6</sup>. Б.М. Лазарев обращал внимание на ярко выраженный организующий, исполнительно-распорядительный характер государственного управления<sup>7</sup>. По мнению И.Л. Бачило, государственное управление – это «целенаправленное, организующее воздействие органов государственной власти на развитие различных сфер общественной жизни с учетом экономической, политической, социальной характеристики государства на определенном этапе его исторического развития»<sup>8</sup>. С точки зрения В. Кокова, понятие «управление» имеет глубокий смысл: «Управлять - значит править, а значит - иметь правителя, наделенного соответствующими полномочиями. Управлять - значит иметь правительственный орган, действующий через свои структуры на основании

<sup>4</sup>Кайль Я.Я., Епинина В.С. Генезис и эволюция государственного управления // Региональная экономика. Юг России. 2014. № 3 (5). С. 10-11.

<sup>5</sup>Буторин М.В. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2016. С. 23.

<sup>6</sup>Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2014. С. 17.

<sup>7</sup>Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.

<sup>8</sup>Бачило И.Л. Исполнительная власть в РФ. Проблемы развития. М.: Юрист, 1998. С. 28.

буквы закона во благо общества. Будет эффективное управление - будут устранены предпосылки угроз единству государства. Это особенно важно для федеративного государства, каковым является наше отечество»<sup>9</sup>.

Как видно, у понятия «государственное управление» существует множество различных определений, суть которых сводится к тому, что это властное воздействие субъектов управления на объекты управления.

В юридической литературе бытует мнение о том, что государственное управление занимает особое место. Оно вытекает из соответствующих свойств, которые присущи данному виду управления.

Первоочередное свойство сосредоточено в субъекте государственного управления, который, прежде всего, оказывает определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий. Речь идет о государстве. Существует множество подходов к его пониманию. Согласно толковому словарю С.И. Ожегова, государство это – основная политическая организация общества, осуществляющая его управление, охрану его экономической и социальной структуры<sup>10</sup>. Государство является системой социальных связей, институтов и учреждений, имеет монополию на управление обществом и обладает средствами властного принуждения людей. Анализ самых разнообразных трактовок термина «государство» позволяет выделить в нем властную силу.

Совершенно справедливым является суждение о том, что государство является некой структурой, способной властно определять линию поведения общества и добиваться ее с помощью принуждения. Ведь тем самым государство отличается от иных общественных структур, потому что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе государственная власть. В свою очередь власть представляет собой такую взаимосвязь, в процессе которой общество в силу разных причин (материальных, социальных,

---

<sup>9</sup> Коков В.М. Управление сродни игре слаженного оркестра. Как осуществляется административная реформа в Кабардино-Балкарии // Российская газета. 2015. 11 августа

<sup>10</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов Н.Ю. Шведова. М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. С. 89.

информационных и иных) добровольно или по принуждению признает верховенство воли и нормативных установлений и в соответствии с требованиями совершает те или иные действия. Государственная власть имеет в источнике правовую обособленность, а в реализации – силу государственного аппарата, который обладает соответствующими средствами принуждения. Именно поэтому в государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть.

Следующим свойством является распространенность на все общество. Данная отличительная черта государственного управления прослеживается во взаимосвязи государства и общества. Однако данную взаимосвязь необходимо различать с отрицательной и положительной стороны.

Отрицательная сторона взаимосвязи государства и общества проявляется в государствах с тоталитарным политическим режимом. В них происходит вмешательство во все сферы деятельности общества и управление данным обществом. Однако даже в государстве с крайним проявлением тоталитарного режима, которое пыталось сделать что-то подобное, не было возможности его осуществить в силу невозможности установления тотального контроля над обществом.

Положительная сторона заключается в большом объеме свободы, самостоятельности и самоуправления в общественной жизнедеятельности общества. В свою очередь границы свободы, самостоятельности и самоуправления определяются наряду с общественными институтами и государством. Именно государство посредством законодательной деятельности устанавливает основные общеобязательные правила (нормы) поведения людей, соблюдение которых оно обеспечивает своей властной силой.

В качестве третьего свойства государственного управления необходимо выделить его системность. Системность для государственного управления приобрела принципиальное значение. Наличие данного свойства

придает ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность.

Также в науке административного права принято рассматривать государственное управление в узком и широком смысле.

В широком смысле государственное управление – это деятельность всех органов государственной власти, воздействующая на развитие всех сфер общественной жизни с учетом экономических, политических и социальных характеристик государства на определенных этапах его развития<sup>11</sup>. В 11 статье Конституции Российской Федерации<sup>12</sup> указано, что: государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации; государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Система органов исполнительной власти функционирует на основе законодательной базы, принимаемой законодательным органом – Федеральным Собранием. Если предположить отсутствие законодательной опоры, тогда не будет легитимного закрепления структуры, полномочий и правовых оснований деятельности органов исполнительной власти, которая будет бессмысленна при отсутствии правовых норм, закрепленных в законах.

В узком смысле государственное управление – это вид государственно-властной деятельности, осуществляемой специальными субъектами – органами исполнительной власти в процессе их непосредственного руководства. К данному виду государственного управления относится практическая деятельность главы государства, высшего исполнительного

---

<sup>11</sup> Денисов А. П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы. СПб: Реноме, 2015. С. 50.

<sup>12</sup> Конституция РФ от 12.12.93 //СПС Консультант плюс

органа, центральных органов федеральной исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ<sup>13</sup>.

Как видно, в обоих определениях государственного управления указывается на его основополагающую сущность – целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения, целью которого, является урегулирование системы и гарантирование ее сбалансированного функционирования и необходимого преобразования, способствующего совершенствованию государственных и общественных структур, развитию человека. Важно заметить, что такое влияние обеспечивается именно силой государства, то есть властным характером используемых в процессе управления способов и средств, в том числе и путем принуждения.

Виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы составляют функции государственного управления<sup>14</sup>. К общим функциям относятся: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение и контроль. Специфические функции государственного управления отражают содержание отдельных воздействий государства: финансирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и заработной платы, кредитование.

Для осуществления целей, определяются основные задачи государственного управления:

1. охрана конституционного строя Российской Федерации, формирование, стабилизация и гарантирование благосостояния жизнедеятельности граждан, защита их прав и свобод, удовлетворение социальных потребностей и интересов;
2. организация общественного порядка и обеспечение безопасности;

---

<sup>13</sup> Миронов А.Л. Сущность и структура государственного управления // Право и жизнь. 2013. № 177 (3). С. 99.

<sup>14</sup> Братановский С.Н. Государственное управление: понятие, социальная сущность // Вестник Евразийской академии административных наук. 2016. № 3. С. 11.

3. государственное регулирование социальной, экономической и культурной сфер жизни;
4. предоставление эффективной работы государственных органов в соответствии с их компетенцией;
5. обеспечение действия принципа открытости в деятельности государственных служащих и государственных органов<sup>15</sup>.

Государственное управление как основная, определяющая форма реализации исполнительной власти и вид государственной деятельности имеет ряд признаков. Первый из них состоит в практически организующем характере данного вида государственной деятельности. Предназначение государственного управления состоит в умении и способности органов исполнительной власти организовать практическое исполнение общих предписаний и норм федеральных органов и субъектов Федерации, указов Президента РФ, а также актов руководителей субъектов Федерации.

Второй признак государственного управления – это его непрерывный и циклический характер, что объективно обусловлено непрерывностью общественного производства и потребления в самом широком смысле этого слова. Все другие виды государственной деятельности, связанные с реализацией законодательной, судебной, прокурорской и других разновидностей государственной власти, носят прерывистый характер, тогда как государственное управление осуществляется постоянно, непрерывно.

Третьим признаком государственного управления является исполнительно-распорядительный характер. Данный признак отражает специфику исполнительской деятельности органов государственного

---

<sup>15</sup> Москалевич Г.Н. Государственное управление: понятие и правовая сущность // В сборнике: Понимание государства и права. Подходы и проблемы Материалы международной научно-практической конференции. Пятигорский филиал ФГБОУ ВПО «Российский торгово-экономический университет», Рекламно-информационное агентство на Кавминводах. 2013. С. 89.

управления и их должностных лиц по практической реализации общих требований и предписаний законов и актов президентской власти<sup>16</sup>.

Осуществляется государственное управление в правовых и неправовых формах. Правовая форма государственного управления – это юридически оформленное деяние органа государственной власти, его представителя, осуществленное в рамках компетенции и влекущее юридические последствия. Правовая форма имеет ряд признаков, среди которых: закрепление в нормативном правовом акте, государственно-властная природа, подзаконность полномочий органов управления и их должностных лиц, исполнительно-распорядительное действие.

Неправовая форма государственного управления – это деятельность в рамках законодательства, носящая внутриорганизационный, дополнительный характер по отношению к внешней исполнительно-распорядительной деятельности государственного органа. К таким действиям относятся организационные действия, материально-технические мероприятия. Действия организационного характера прослеживаются в организации делопроизводства, методической работе, составлении отчетов, проведении совещаний и другой организационной работе в органе исполнительной власти. Материально-технические операции обеспечивают работу органов исполнительной власти: решение проблем материально-финансового обеспечения, организация работы экспедиции, транспорта<sup>17</sup>.

Государственное управление основано на использовании в основном правовых форм в связи с тем, что именно они гарантируют соблюдение принципа законности и возможность контроля за деятельностью органов государственного управления.

К правовым формам относят акты государственного управления и административные договоры.

---

<sup>16</sup> Рзаев А.Г. Содержание и сущность государственного управления // Правовая информатика. 2014. № 3. С. 9-10.

<sup>17</sup> Алимов С.Ю. Понятие и сущность государственного управления // Вестник Таджикского национального университета. 2013. Т. 1. № 3-7 (124). С. 128-129.



Акт государственного управления – это документ, содержащий властное волеизъявление уполномоченного субъекта государственного управления в виде нормативного или индивидуального предписания, осуществленное в рамках компетенции для решения задач управленческой деятельности. Нормативные акты управления могут приниматься Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Нормативные акты управления принимаются в виде постановлений, указов, приказов, положений и носят подзаконный характер. Индивидуальные акты определяются как одностороннее управленческое решение или волеизъявление. Они принимаются в произвольной форме в виде предписаний, распоряжений, решений, и применяются в практической деятельности властных органов.

Административный договор – это соглашение, одним из обязательных участников которого является субъект государственного управления, по вопросам организации управленческого процесса, а именно: вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и её субъектов, а также вопросов делегирования части государственно-властных полномочий от одного субъекта управления другому. К административным договорам относятся: договор компетенции, договор о сотрудничестве, договор о поступлении граждан на государственную службу<sup>18</sup>.

В основе системы государственного управления России, как и любой другой федеративной демократической страны, положены принцип разделения властей и принцип комплементарности, предполагающий разделение государства на уровни управления, распределяющие органы публичной власти по административно-территориальным единицам страны.

---

<sup>18</sup> Волович В.Ф. Сущность и содержание государственного управления (административно-правовой аспект) // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 292-1. С. 27.

В каждой административно-территориальной единице реализуется один из возможных вариантов государственного или муниципального управления. Государственное управление концентрируется, прежде всего, на федеральном уровне, а через уполномоченные федеральные институты осуществляется защита прав на региональном уровне и общая координация действий местных органов власти в решении региональных вопросов.

Таким образом, государственное управление – это подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая в процессе ежедневного и практического руководства экономической, административно-политической, социальной, культурной сферами жизни общества, когда оказывается целенаправленное воздействие со стороны органов государственной власти на управляемый объект с использованием имеющихся средств, целей и задач.

Государственно управление предполагает гибкость методов, в том числе применения реформ с учетом уровня жизни населения, размера доходов его слоев, позиций различных партий, традиций, психологии населения. На практике это делается методом проб и ошибок, выдвижением и реализацией новых программ, сменой партий и лидеров у власти.

## **1.2. Правовое регулирование государственного управления в РФ**

Правовое регулирование – это процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью норм права.

Исходным моментом правового регулирования отношений населения и государства является уровень развития гражданского общества и уровень построения правового государства, поскольку суть его заключается в процессе воздействия государства на общественные отношения с применением властных полномочий.

Общественные отношения, урегулированные нормами права, называются правоотношениями. У правоотношений существуют: субъекты, предмет, основания возникновения и права и обязанности сторон.

Правовое регулирование государственного управления в РФ осуществляется при:

- разработке правовых механизмов реализации государственной политики;
- установлении правовых основ хозяйственной деятельности в стране;
- регулировании деятельности учреждений, предприятий и организаций государственного сектора;
- обеспечении прав и обязанностей юридических и физических лиц;
- осуществлении контроля и надзора за различными сферами жизнедеятельности<sup>19</sup>.

Правовое регулирование осуществляется по нескольким направлениям – законотворческий процесс (издание законов), нормативный процесс (указы Президента РФ, правительства РФ), договорной процесс (международные договоры), отраслевое регулирование (административное, уголовное, трудовое и др.).

Предметом правового регулирования государственного управления являются общественные отношения, складывающиеся в организации и деятельности органов власти.

При организации правового регулирования учитывают специфику организации государственного управления, т. е. наличие у органов власти властных полномочий в установленных пределах и компетенциях.

---

<sup>19</sup>Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления. Учебно-методическое пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ - Санкт-Петербург, 2011. С. 55.

Полномочия органа государственной власти – это совокупность прав и обязанностей государственного органа или должностного лица, которыми они наделяются для исполнения компетенций.

Компетенции органа государственной власти – это определенный Конституцией или законом объем полномочий, за рамки которого они не могут выходить.

Разграничение полномочий на федеральные, субъектов РФ и совместного ведения определено Конституцией РФ.

Правовой статус государственного органа является предметом правового регулирования. Правовым документом определяется его положение в структуре государственного аппарата – законодательный, исполнительный, судебный; уровень управления – федеральный, субъекта федерации, местный; система государственной службы – гражданская, военная, правоохранительная.

Правовой статус государственного органа определяется нормативной основой, компетенцией и наличием властных полномочий.

Формы правового регулирования отношений государственного управления бывают нормативные (нормативно-правовые) и ненормативные. Нормативное регулирование определяет систему правил и процедур общественной жизнедеятельности, закрепленную в актах государственных органов. Нормативное регулирование может носить моноотраслевой характер или комплексный<sup>20</sup>.

Правовое регулирование ведется на трех уровнях управления: федеральном, региональном и муниципальном. Органы государственной власти принимают правовые акты федерального и регионального уровня, а органы местного самоуправления принимают правовые акты муниципального уровня управления.

---

<sup>20</sup>Кёппль О.И. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2016. С. 44-45.

Правовое регулирование осуществляется также в зависимости от принадлежности органа государственной власти к ветви власти единой системы государственной власти. Законодательное регулирование ведут органы законодательной власти в форме законов и постановлений. Судебное регулирование осуществляется органами судебной власти в форме приговоров, решений и постановлений. Президентское регулирование осуществляется в форме указов и распоряжений. Правительственное регулирование проводится органами исполнительной власти на уровне Правительства РФ и Правительств субъектов РФ в форме постановлений и распоряжений<sup>21</sup>.

В юридической литературе неоднократно подчеркивалось, что ведущая роль в правовом регулировании государственного управления принадлежит административному праву. Например, Д.М. Овсянко отмечал: «административное право – это самостоятельная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления»<sup>22</sup>.

Материальными и процессуальными нормами административного права закрепляется статус создаваемых и реформируемых структурных институтов государства как элементов социальной системы (от министерств до отдельных должностей). Одновременно происходит нормативное закрепление их взаимосвязей (отношений), процессов функционирования и реализации функций.

Практика свидетельствует, что правовое регулирование государственного управления в ряде случаев не дает ожидаемых результатов, возникают проблемы дублирования деятельности структурных подразделений и отдельных должностей, что неоднократно отмечались правоведами. Так, согласно результатам исследований деятельности ОВД, 70% респондентов отметили факты дублирования функций и полномочий;

---

<sup>21</sup> Соколова Л.Г. Основы государственного и муниципального управления: учеб. пособие. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2015. С. 34-35.

<sup>22</sup> Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М.: Юристъ, 2012. С. 30.

42% – наличие неоправданной перестройки организационных структур; 47,6% – отсутствие четкого функционального разграничения; 57,7% – необходимость ревизии имеющихся функций<sup>23</sup>.

Приведенные данные свидетельствуют о наличии проблем в формировании нормативно-правового обеспечения и регулирования на его основе управленческой деятельности в части оптимизации функциональных структур и реализации их функций.

Исследуя причины возникновения проблем нормативно-правового обеспечения и регулирования процессов управленческой деятельности, можно заметить, что они непосредственно связаны с проблемами теории и практики управления. Эти проблемы, как правило, не учитываются при формировании нормативно-правового обеспечения, что свидетельствует об отсутствии взаимосвязи исследований в теории и практике управления и административного права, проводимых по одноименным предметам исследования.

Иными словами образуется «разрыв» научных исследований, проводимых на «стыке» двух наук, который обусловлен неопределенностью и разночтениями при определении предметов исследования административного права и теории управления.

Как известно, в сфере управления предметом административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти. В то же время совокупность общественных отношений в теории социального управления рассматривается как «управленческие связи», которые производны от структуры социальной системы. В данном случае системы «управленческие связи» государства и его подсистем. Однако формирование функциональных структур социальных систем, а, следовательно, и их связей (отношений) до

---

<sup>23</sup> Костюченко Н.И. Проблемы правового регулирования государственного управления // В сборнике: Развитие государственности и права в Республике Крым Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Под общей редакцией С.А. Буткевича. 2016. С. 14-15.

сегодняшнего дня является одной из нерешенных проблем теории управления.

Успешное реформирование структур социальных систем предполагает выполнение общепринятого научного «порядка» их построения: на основе целей и задач формируются функции системы, которые при их реализации позволяют решать эти задачи. В свою очередь, функции служат основой для построения структуры системы.

В то же время этот порядок в теории управления административного права и практике управленческой деятельности повсеместно нарушается.

Практика управления и правоприменения нормативно-правового обеспечения предпочитает использовать эмпирический путь. При этом субъекты управления на основе задач системы создают сначала структурные элементы системы (с «организации» до «должности»), а потом без учета функций, как основы формирования управленческих связей, а, следовательно, и «общественных отношений», создают и нормативно закрепляют структуру, созданную в нарушение теоретических положений. По сути, происходит закрепление несозданных «общественных отношений».

Эта проблема управления, связанная с формированием структуры систем, упоминалась многими учеными. Например, Н.И. Глазунова указывает: «Обусловленность структуры функциями, а не наоборот, как это порой бывает: создаем структурную единицу – должность, а то и целое министерство, а потом «придумываем» виды занятий»<sup>24</sup>.

Однако до настоящего времени эта проблема управления не нашла должного разрешения: «Проблема оптимального функционально-структурного построения государственного управления ждет своего исследователя (в общетеоретическом плане в конкретной сфере

---

<sup>24</sup> Афанасьев В.Я., Глазунова Н.И. Система государственного управления: Кн. 1. Управление и право. М.: ГУУ, 2015. С. 61.

деятельности), может составить цель научного поиска исследователя и привести к результату общественной значимости»<sup>25</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что проблемы теории и практики управления непосредственно влияют на эффективность формирования нормативно-правового регулирования государственного управления.

Следует отметить, что и в административном праве существует ряд проблем, связанных с государственным управлением, которые обусловлены разрывом теоретических положений теории права и управления. В административном праве бытует общепринятое мнение, что: «административное законодательство служит правовой основой построения и функционирования исполнительной ветви власти. Определяет систему, структуру, полномочия, принципы, методы и формы деятельности исполнительных органов и их должностных лиц»<sup>26</sup>.

Мнения о значении административного права для функционирования исполнительной ветви власти как одной из подсистем государства, а также системы государства в целом, безусловно, справедливы. Вместе с тем, вывод об административном праве как основе построения системы, структуры, методов и форм деятельности исполнительных органов и их должностных лиц не совсем верно.

С одной стороны, в соответствии с общепринятым научным мнением в теории управления, основой построения структуры любой системы, а, следовательно, и управленческих связей – «общественных отношений», являются функции системы, которые детерминированы ее целями и задачами. Другими словами, теорией и практикой управления.

С другой стороны, в соответствии с общепринятым научным мнением в сфере административного права предметом исследования управленческой

---

<sup>25</sup>Кёппль О.И. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2016. С. 55.

<sup>26</sup> Тамбовцев В. Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: Эксмо, 2014. С. 44.



деятельности является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти. В связи с этим основой построения государственных систем и их структур являются правовые нормы, разработанные на основе административного права.

Таким образом, очевидным становится научное противоречие, обусловленное отсутствием взаимосвязи исследований в области управления социальными системами.

На основе вышеприведенного материала, можно утверждать, что «общественные отношения» (управленческие связи) могут быть сформированы только на основе теории управления социальными системами. В случае, если структура системы и управленческие связи (общественные отношения) не созданы теорией и практикой управления, говорить о существовании предмета правового регулирования и создании правовых норм для управления вряд ли возможно. Как следствие, в ситуации такой неопределенности предмета правового регулирования, нормы регулирования управленческой деятельности, созданные в отрыве от теории управления, не позволяют разрешить проблемы практики управления.

В результате в практике государственного управления мы имеем дело с непрекращающейся чередой реформирования государственных структур на основе оптимизации нормативно-правового обеспечения, которые не приносят ожидаемых результатов<sup>27</sup>.

Подводя итог рассмотрению проблем правового регулирования государственного управления, можно прийти к выводу, что они обусловлены проблемами теории управления в части оптимизации структур социальных систем и процессов реализации их функций. В связи с этим, для формирования эффективного нормативно-правового обеспечения

---

<sup>27</sup> Пещеров Г.И. Современные проблемы государственного и муниципального управления. М.: Изд-во МГОУ, 2017. С. 234-235.

управленческой деятельности необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- построение функциональной структуры системы государственных органов, управленческих связей и процессов реализации функций первично и должно осуществляться на основе теории и практики управления;
- нормативно-правовое закрепление созданных структур и обеспечение правового регулирования управленческой деятельности вторично и должно осуществляться на основе административного права;
- реализация этих функций теории государственного управления и административного права должна осуществляться в тесной взаимосвязи.

Учет указанных обстоятельств имеет особое значение для правового регулирования управленческой деятельности, поскольку формирование правовых норм без учета управленческих связей и процессов реализации функций может привести к негативным последствиям в системе государства<sup>28</sup>.

### **1.3. Понятие законности в государственном управлении**

В рамках государственного управления реализуется такое понятие как законность. Понятийно содержание законности многозначно.

Сам термин «законность» появился в XIX веке и первоначально использовался как средство выражения политических интересов.

Несколько десятилетий назад отечественная юридическая наука связывала законность, прежде всего, со всеобщим уважением к закону и соблюдением его всеми субъектами правоотношений. Однако такой подход предполагал распространение принципов законности только на граждан и их организации и не брал во внимание деятельность органов, обеспечивающих

---

<sup>28</sup>Осейчук В.И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 123-124.

правовое регулирование. Обеспечение законности в этом подходе сводилось к выявлению и последующему наказанию нарушителей закона, а суд рассматривался не как гарантирующий защиту прав и свобод орган правосудия, а как правоохранительный орган.

Традиционный подход к определению сущности законности сводился к тому, что любой нормативный акт, издаваемый государством, считался «правом» и требовал неукоснительного исполнения, даже если был антигуманным и ограничивал права и свободы граждан. Однако изменения, происходящие в социальной, политической и экономической структуре общества, доказали, что необходимо существенное реформирование действующей правовой системы, а, следовательно, и новое понимание законности.

В современной юридической практике существуют многообразные научные подходы к определению сущности законности: позитивистский, естественно-правовой, антрополого-правовой подходы, а также понимание законности в контексте феноменологической и коммуникативной теории права. При этом в настоящее время наиболее распространено определение законности как принципа безусловного исполнения законов, правовых актов и судебных решений всеми органами государства, должностными лицами и гражданами<sup>29</sup>.

Обычно законность в государственном управлении рассматривают как принцип, режим и метод деятельности органов государственной власти и должностных лиц. Рассмотрим каждый аспект в отдельности.

В теории государства и права под принципами понимают «основные, исходные начала, требования, выражающие сущность права и определяющие общую направленность правового регулирования»<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Данилов Р.Р., Сплавская Н.В. Законность и ответственность в государственном управлении // Государство и право в XXI веке. 2015. № 1. С. 30.

<sup>30</sup> Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Уч. Пособие. М.: Юристъ, 2014. С. 67.

Принцип законности является одним из важнейших конституционных принципов и имеет существенное значение для государственно-управленческой деятельности. На данном принципе должна основываться практическая деятельность государственных органов и должностных лиц. Сущность принципа законности отражена в ст. 15 Конституции РФ. В ч.1 ст.15 Основного закона установлено, что Конституция - есть способ закрепления и выражения высших правовых норм. В этом смысле она сама выступает в качестве так называемого основного закона, которому не могут противоречить иные правовые акты, действующие на территории РФ, а наоборот, реализация которых должна осуществляться в исполнении ему. Из данного положения вытекают два взаимосвязанных положения: во-первых, Конституция юридически закрепляет и гарантирует политическое, государственное единство народа независимо от федеративного устройства государства; во-вторых, речь идет о единстве правовой системы РФ и ее субъектов. Следовательно, не может быть никаких ни юридических, ни фактических обстоятельств, которые бы допускали или даже оправдывали нарушения хотя бы одного положения Конституции РФ.

Также в данной статье, а именно, в части 2 установлено: органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Здесь необходимо обратить внимание на следующие критерии. Во-первых, закрепляется универсальная для всех субъектов права обязанность строго и неукоснительно соблюдать Конституцию и применяемые в соответствии с ней законы. Во-вторых, данное требование распространяется на все виды государственной деятельности. В-третьих, само понятие «соблюдение», используемое в Конституции шире сложившегося понимания соблюдения, которое выражается в том, что субъекты права координируют свое поведение с юридическими запретами. В свою очередь «соблюдение» в конституционном смысле характеризуется не только пассивным поведением субъекта, т.е. не

совершением им запрещенных Конституцией действий, но включает также активное поведение субъектов права, которое направленное на достижение ее целей, и в данном смысле совпадает с понятием выполнения конституционных норм. И в-четвертых, запреты широко используются Конституцией для нормирования деятельности государства (т.е. включая его органы и должностных лиц) как субъекта права<sup>31</sup>.

При характеристике принципа законности следует учитывать также соотношение норм международного права и российского законодательства. В данном случае Конституция установила общую норму (ч. 4 ст.15), согласно которой правила международных договоров РФ имеют приоритет над правилами ее внутреннего законодательства.

Итак, в общем смысле, принцип законности в государственном управлении можно определить как единообразное понимание и исполнение всех действующих на территории государства нормативных правовых актов всеми органами исполнительной власти и должностными лицами, а также лицами, к которым обращены требования субъектов управления.

В рамках рассмотрения законности как режима происходит отождествление ее с таким принятым в государстве порядком, при котором все правовые акты и организационные действия осуществляются государственным аппаратом. Проявление демократии в государстве происходит при наличии прочного режима законности, поскольку власть народа реализуется в установлении и надлежащем исполнении законов. Именно поэтому режим законности включает наличие развитой системы законов и иных правовых норм, а также надлежащую и активную реализацию содержащихся в данных актах правовых норм в соответствии с целями правового регулирования, интересами личности, общества и государства.

---

<sup>31</sup> Безрядин Д.Н. Законность и правопорядок в государственном управлении // В сборнике: Теоретические и практические аспекты развития управленческой мысли в современном мире сборник трудов научной конференции преподавателей. Под редакцией А.Г. Шабанова. 2016. С. 66-67.

Д.Н. Бахрах характеризует режим законности в исполнительно-распорядительной деятельности следующим образом: Во-первых, «нельзя и невозможно активную администрацию лишать дискреционных полномочий. В рамках закона она должна иметь возможность выбора оптимальных вариантов. Во-вторых, используя свои полномочия и действуя в правовых рамках, государственная администрация должна добиваться положительных результатов. Ее деятельность должна быть эффективной, в ней законность и целесообразность должны органично сочетаться. В-третьих, администрация обязана оперативно реагировать на события реальной жизни. В-четвертых, иногда публичная администрация вынуждена действовать при отсутствии надлежащей законодательной базы. Например, когда ее «подводит» законодательная власть, принимая законы, для осуществления которых у администрации нет финансовых средств. И последнее: необходимо учитывать огромный объем и разнообразие властной деятельности. Для обеспечения режима законности в их деятельности необходима большая система гарантий»<sup>32</sup>.

В качестве метода законность сводится к совокупности способов, приемов и средств, с помощью которых юридически значимые управленческие действия совершаются в строгих рамках закона. Необходимо понимать, что метод законности охватывает различную управленческую деятельность, обеспечивая тем самым единообразное понимание и применение правовых норм как управляющими, так и управляемыми государством субъектами. Применение метода законности выражается в обязанности каждого субъекта и объекта управления действовать в установленных правовых границах, т.е. в пределах своей компетенции<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 3-е издание. пересм. допол. М.: Юрист, 2014. С. 281.

<sup>33</sup> Ёлкина Ю.Ю. Проблемы законности в государственном управлении // В сборнике: Наука и образование: инновации, интеграция и развитие. Материалы Международной научно-практической конференции: В 2 частях. Исследовательский центр информационно-правовых технологий; Ответственный редактор Т.С. Искужин. 2014. С. 158.

Вместе с тем, при любом подходе к законности ее смысл состоит в том, чтобы выраженные в правовых нормах (правилах поведения) позитивные обязывания были исполнены, дозволения использованы, запреты соблюдены, а закон реально выполнял свою роль в жизни государства, общества, и отдельно взятого человека. Таким образом, под законностью следует понимать: систему юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и иных правовых актов.

Такое понимание законности отчетливо предопределяет те свойства, которым она должна отвечать.

Важное свойство законности заключается в ее единообразии, т.е. в одинаковом понимании и осуществлении в различных местах, разными людьми и организационными структурами и в различных жизненных ситуациях. Иными словами один и тот же закон не может трактоваться по-разному, по тому или иному «усмотрению» отдельно взятого субъекта права. Единообразное толкование и исполнение обуславливается тем, что закон, так сказать, сохраняет всеобщее, что исключает противоречия с национальными и религиозными традициями, обычаями, нормами<sup>34</sup>.

Следующим немаловажным свойством законности является свойство всеохватываемости. Данное свойство подтверждает то, что в государственном управлении действующее законодательство в равной мере и по всем аспектам распространяется как на сами органы государственной власти, органы местного самоуправления и государственных (муниципальных) служащих, так и на общественные структуры и граждан. В любом правоотношении обе стороны обязаны руководствоваться законом и разрешать соответствующие вопросы в установленных законами процессуальных формах. В данном случае свойство всеохватываемости

---

<sup>34</sup> Рогожин В.М. Государственное управление: проблема понятия законности // В сборнике: Проблемы экономики, организации и управления в России и мире Материалы V международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Н.В. Уварина. 2014. С. 262-263.

связано с положением ч.3 ст.15 Конституции РФ, гласящим, что законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В соответствии с этим каждый субъект правовых действий должен знать закон и требовать от своих «контрагентов» его соблюдения.

К свойствам законности также можно отнести: гарантированность и устойчивость. Однако они иницируются специальными мерами (способами) обеспечения законности<sup>35</sup>.

С законностью тесно связана такая форма общественной связи как дисциплина. Эта форма демонстрирует признание и соблюдение человеком согласованных правил, норм, процедур поведения, общения, ведения определённых дел. Дисциплина неразрывно связана с законностью и даже может рассматриваться как одно из средств ее обеспечения. При этом представляется справедливым определение дисциплины как самостоятельного явления со своим набором элементов и их структур, местом и результатами применения. Взаимосвязь законности и дисциплины определяется тем, что данные явления образуют некое общее пространство, за пределами которого каждое выполняет свои функции.

В юридической науке принято выделять два подхода к пониманию дисциплины. Сторонники первого подхода опирались на институциональный аспект и в связи с этим дисциплину предлагали рассматривать как «совокупность норм, правил, процедур, требований, которые выработанные и утверждены в управляющей системе и подлежат исполнению, каждым кто в

---

<sup>35</sup> Панова Е.С. Средства обеспечения законности в государственном управлении // В сборнике: Современные тенденции развития менеджмента и государственного управления Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Современные тенденции развития менеджмента и государственного управления. Материалы межрегиональной научно-практической конференции (27 января 2016 г.) / Под редакцией д.э.н. А.В. Полянина. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС. 2016. С. 109-110.



ней действует»<sup>36</sup>. Другие раскрывают дисциплину через фактическое поведение людей в управленческих процессах, которое отражается в управленческих решениях и действиях, а также в управленческом общении<sup>37</sup>. Другими словами, это не только соблюдение временного юридического порядка исполнения государственной должности и обязанностей, что может приобретать формальный характер, но и обеспечение эффективной взаимосвязи между государством и обществом, между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между ними и конкретными общественными структурами и гражданами, в результате которого происходит налаживание в целях общественного развития многочисленных отношений, которые, в свою очередь, объективно создаются управленческой деятельностью соответствующих органов. С таким широким подходом трудно согласиться, поскольку руководящие указания, распоряжения не являются законами, а направлены на их исполнение. Следовательно, объекты управления обязаны исполнять приказы, распоряжения субъектов управления в силу служебной и трудовой обязанности, которую мы не можем проследить по отношению к гражданам государства. По отношению к гражданам в каждом конкретном случае властные указания направлены на исполнение закона, посредством силы административного акта или требования изданных в пределах компетенции должностного лица. Именно поэтому, здесь речь идет не о дисциплине, а о законности, то есть обязанности строго и неукоснительного соблюдения и исполнения закона каждым гражданином<sup>38</sup>.

Итак, управление – это необходимый элемент повседневной жизни, без негов окружающем мире наступает коллапс и беспорядок. В широком смысле управление можно обнаружить в самых различных отношениях. Без

---

<sup>36</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л., 2010. С. 235.

<sup>37</sup> Козбаненко В.А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении: Проблемная лекция. М.: Приор, 2012. С. 79.

<sup>38</sup> Забелов С.М. Принципы законности и дисциплины в деятельности органов государственного управления // Проблемы управления. 2016. № 2 (59). С. 119.

него невозможны баланс в системе мироздания, онтогенез в природе, деятельность коллективов людей.

Человек живет в государстве и испытывает все недостатки, связанные с работой существующей системы государственного управления. Знание механизмов работы этой системы позволяет человеку выявлять причины, приводящие к недостаткам и исправлять их.

Государственное управление – это организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность общества в целях ее упорядочения, сохранения, опирающееся на властную силу.

Основу системы государственного управления составляют: власть, управление, территория и экономическая система. В связи с этим, специфика государственного управления выражена в способе формирования высшего органа власти, разграничения властных полномочий между ее территориальными подразделениями, а также используемые для этого экономические и политико-правовые методы.

Предметом правового регулирования государственного управления являются общественные отношения, складывающиеся в организации и деятельности органов власти.

Законность – это система юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и иных правовых актов.

## **Глава 2. Современные проблемы обеспечения законности в государственном управлении в РФ**

### **2.1. Способы обеспечения законности в государственном управлении**

Законность в сфере государственного управления обеспечивается системой организационно-правовых средств. Совокупность таких средств, различных по юридической значимости и содержанию, составляет способы обеспечения данных явлений.

Под обеспечением законности понимается «деятельность по недопущению любого рода отклонения или нарушения требований законности в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц; обнаружению соответствующих отклонений; устранению выявленных нарушений законности; восстановлению нарушенных прав и законных интересов, также деятельность по привлечению к ответственности виновных в нарушении законности, и деятельность, направленная на предупреждения нарушений требований законности»<sup>39</sup>.

Из данного определения видно, что систему подобного рода действий включает использование полномочий юридически властного характера и соответственно данными полномочиями не обладают граждане, государственные и негосударственные формирования различного типа. Таким образом, жалобы граждан или заявления общественных объединений не будут являться самостоятельными способами обеспечения законности. Их роль сводится к донесению информации о различных нарушениях законности в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц. Иными словами, соответствующие субъекты правомочны только возбудить обеспечительное производство, но сами его осуществить не вправе.

---

<sup>39</sup>Иванова Т.Н., Смирнова Е.Е. Механизм обеспечения законности и правопорядка в государственном управлении // Инженерные кадры - будущее инновационной экономики России. 2016. № 8. С. 25.

Так, согласно ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»<sup>40</sup> профсоюзы имеют право контролировать соблюдение законодательства о труде и его охране, требовать от администрации предприятий и учреждений устранения выявленных нарушений, составлять соответствующие акты, однако сами они устранить подобные нарушения не имеют права; им предоставлено право, обращаться с заявлениями в органы, рассматривающие трудовые споры.

Кроме того, в соответствии Федеральным законом «О защите прав потребителей»<sup>41</sup>, объединениям потребителей предоставлено право на осуществление собственного контроля, итогом которого является внесение в компетентные государственные органы предложений о привлечении виновных в нарушении прав потребителей к ответственности, об изъятии из оборота товаров и т.п.

Таким образом, перечисленный в определении комплекс мер, обеспечивающих законность действий, является прерогативой исключительно полномочных исполнительных органов и должностных лиц.

Государство юридически закрепляет гарантии обеспечения законности. Под гарантиями понимаются обусловленные действующим законодательством факторы, обеспечивающие соблюдение законности.

К таким гарантиям относятся:

#### 1. Общие гарантии:

- экономические – вытекают из многообразия форм собственности;
- политические – определяются конституционными положениями;
- правовые – заключаются в создании эффективного механизма

восстановления нарушенных правовых норм, а также порядка применения норм, который заключался бы в предупреждении нарушений.

#### 2. Специальные гарантии:

---

<sup>40</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) //СПС Консультант плюс

<sup>41</sup> Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 03.07.2016) «О защите прав потребителей» //СПС Консультант плюс

- состояние законодательства;
- доступность и качество правосудия;
- уровень деятельности по предупреждению правонарушений;
- эффективность контроля.

Чаще всего способы обеспечения законности классифицируются в зависимости от субъекта контролирующего воздействия.

В частности, М.С. Студеникина выделяет следующие способы обеспечения законности:

1. контроль представительных органов;
2. контроль органов государственного управления;
3. контроль суда;
4. контроль прокуратуры<sup>42</sup>.

А.А. Кармолицкий в своей работе «Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций» рассматривает различные классификации способов обеспечения законности. Вместе с тем сам автор выявил общее для всех – государственный контроль<sup>43</sup>. В соответствии с этим он предложил рассматривать следующее деление государственного контроля на следующие виды:

1. контроль, осуществляемый органами государственной власти;
2. контроль, осуществляемый органами управления общей компетенции;
3. контроль, осуществляемый органами межотраслевой компетенции;
4. контроль, осуществляемый органами отраслевой компетенции;
5. контроль, осуществляемый финансовыми и представительными органами;
6. народный контроль;

<sup>42</sup> Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М.: Юрид. лит., 1974. С. 89-90.

<sup>43</sup> Кармолицкий А.А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. С. 45.

## 7. административный надзор.

Однако, по нашему мнению, рациональнее подразделять способы обеспечения законности на контроль и надзор, поскольку они являются необходимыми условиями поддержания законности, дисциплины, порядка и организованности, охраны свобод и соблюдения прав граждан в процессе деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, являются важной частью аппарата государственного управления. Как отмечает В.Е. Чиркин, «эффективное управление невозможно без наличия контроля, выступающего элементом управленческой деятельности, поскольку он играет роль барьера, препятствующего правонарушениям и направляющего весь процесс исполнения законов к установленным идеальным требованиям»<sup>44</sup>.

Понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности. Между тем, существуют различные мнения ученых по поводу определения «контроля» и «надзора», следствием чего явилось наличие дискуссии на тему соотношения данных понятий. По мнению Н.А. Резиной «отсутствие единого подхода к трактовке понятий «государственный контроль» и «государственный надзор», противоречивость научных представлений о них приводит к произвольному применению этих терминов в нормативных правовых актах, что отрицательно сказывается на правоприменительной практике»<sup>45</sup>.

Говоря о соотношении понятий «государственный контроль» и «государственный надзор», можно выделить две точки зрения:

- «контроль» и «надзор» - это равнозначные понятия;
- «надзор» является разновидностью контроля.

Конституция Российской Федерации уделяет совсем незначительное внимание соотнесению данных терминов. Точно также и действующее законодательство РФ, регламентирующее организацию и деятельность

<sup>44</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2014. С. 100.

<sup>45</sup> Резина Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка: Автореферат дисс.. канд. юр. наук. Омск, 2013. С. 37.

исполнительной власти, не содержит четких критериев разграничения контроля и надзора. Нет этого и в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>46</sup>.

Однако, проанализировав положения данного подзаконного нормативно-правового акта, можно прийти к выводу о том, что данные термины тождественны:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и другими нормативно-правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам.

В ряде статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>47</sup> точно также, как и в рассмотренном Указе, «контроль» и «надзор» употребляются как равнозначные понятия. Также Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>48</sup>, по существу, ставит знак равенства между контролем и надзором при защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Однако все же нет достаточно конкретного разграничения указанных понятий на законодательном уровне, что обуславливает наличие

---

<sup>46</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант плюс

<sup>47</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // СПС Консультант плюс

<sup>48</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС Консультант плюс

разнообразных подходов в определении данных терминов с научной точки зрения. Рассмотрим некоторые из них.

Д. Н. Бахрах по этому поводу отмечал: «Надзор — это ограниченный, суженный контроль». Далее он выделяет три типа надзора: судебный, прокурорский и административный и формулирует следующее определение административного надзора: «Административный надзор — надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм»<sup>49</sup>. Аналогичное мнение было высказано А.П. Алехиным и Ю.М. Козловым, которые считают, что «административный надзор является разновидностью государственного контроля, суть которого состоит в наблюдении за исполнением всеми лицами (в том числе должностными) действующих в сфере управления правил (норм)»<sup>50</sup>.

В. Г. Даев и М. Н. Маршунов считают, что контроль и надзор следует различать по их отношению к своему предмету, по пределам надзорной и контрольной проверок. С точки зрения этих исследователей, надзор, в отличие от контроля, всегда осуществляется извне, по отношению к объектам иных систем, тогда как контроль может происходить и внутри системы. Надзор предполагает наличие заранее определенных параметров поднадзорной деятельности, тогда как сфера контроля так четко не определена. Предметом надзора может быть и деятельность самих контролирующих органов, обратное же исключено.

С точки зрения Д.М. Овсянко, трудность разграничения понятий «контроля» и «надзора» заключается в том, что «некоторые органы исполнительной власти можно назвать контрольно-надзорными ввиду выполнения ими и контрольных и надзорных функций»<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 3-е издание. пересм. допол. М.: Юрист, 2014. С. 177.

<sup>50</sup> Козлов Ю.М. Административное право. Учебник. М.: Юрист, 2015. С. 111.

<sup>51</sup> Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М.: Юрист, 2012. С. 34-35.



В.П. Беляев отмечает: «Формами юридической деятельности являются также контрольная и надзорная как самостоятельные, автономные формы государственной деятельности, имеющие только им присущие признаки, содержание, функции, процессуальную форму и т.д.»<sup>52</sup>.

Итак, можно выделить следующие различия между «контролем» и «надзором». Первым отличительным свойством является направленность действия, т.е. надзор всегда осуществляется извне, по отношению к проверяемому субъекту, в то время как контроль может осуществляться и внутри системы.

Следующим отличием является результат деятельности. При осуществлении надзора орган имеет право только указать на выявленные нарушения, поставить вопрос об их устранении, поставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности лиц, нарушивших требования действующего законодательства. А в рамках контроля возможно разрешение выявленных нарушений. Одновременно как по результатам контроля, так и надзора решается вопрос о привлечении лица к административной ответственности.

И последним отличием является широта распространяемого действия. Надзор предполагает проверку на предмет соблюдения требований законодательства, в то время как в рамках контроля деятельность проверяется шире и включает в себя не только проверку соответствия требований закона и указаниям вышестоящих органов, но и вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемого субъекта, оценка параметром, как эффективность и целесообразность.

Полагаем, целесообразно разделять точку зрения тех авторов, которые видят различия между контролем и надзором в силу тех отличий, которые были указаны ранее, поскольку именно выделенные признаки доказывают

---

<sup>52</sup> Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М.: Проспект, 2014. С. 51-52.

самостоятельность надзора как способа обеспечения законности и дисциплины<sup>53</sup>.

## **2.2. Судебный контроль за осуществлением законности в государственном управлении**

Судебный контроль является одним из видов государственного контроля, осуществляющим функцию управления в целях обеспечения режима законности в управленческой деятельности. Судебная власть является одной из самостоятельных ветвей, которая независима от законодательной и исполнительной власти. Она принадлежит государственной власти и взаимодействует с ней, путем осуществления контроля над органами государственной власти с целью устранения злоупотребления правом и нарушения законодательства.

В условиях правового государства деятельность органов исполнительной власти носит подзаконный характер, т.е. осуществляется на основе и во исполнение законов. Специфика этой деятельности порождает необходимость судебного контроля за ее законностью<sup>54</sup>.

На сегодняшний день в юридической науке выделяют два вида судебного контроля в области государственного управления. Непосредственный судебный контроль – это деятельность судебных органов по проверке законности и соответствия принятого нормативного акта вышестоящим правовым актом по юридической силе. В данном случае решается вопрос о сохранении юридической силы принятого нормативного акта или об утрате юридической силы частично. Опосредованный судебный

---

<sup>53</sup> Чечугина М.В. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» при обеспечении законности в государственном управлении // В сборнике: Правовые и гуманитарные исследования: сборник научных статей студентов и аспирантов. Санкт-Петербург, 2016. С. 127-128.

<sup>54</sup> Киреева Е.Ю. Обеспечение законности в сфере государственного управления органами судебной власти // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2016. № 3. С. 49.

контроль реализуется в проверке юридического дела, не связанного вопросом соответствия данного правового акта.

При рассмотрении дела суд принимает решение об уместности применения правового акта к конкретным спорным правоотношениям. В случае принятия решения суда о незаконности нормативного подзаконного акта к данному делу, акт утрачивает юридическую силу применительно к оспариваемой ситуации.

Следовательно, судебный контроль за законностью в государственном управлении делится на два вида: контроль за законностью подзаконных актов и контроль за законностью индивидуальных правовых актов. Данные виды контроля получили свое закрепление в различных видах судопроизводства: конституционный, гражданский и арбитражный<sup>55</sup>.

Среди правоведов имела место дискуссия по вопросу границ судебного контроля, а именно: имеет ли право суд контролировать только законность, или также может проверять целесообразность акта управления. В итоге сформировалось практически единое мнение, что суд не имеет право контролировать причины и основания, на которых основан управленческий акт. Наличие у суда подобного права означало бы «вторжение» в предоставленные законом органу исполнительной власти полномочия. Для суда имеет значение: издан ли акт в надлежащей форме и компетентным ли органом; соблюдены ли при этом материальные и процессуальные нормы; отвечает ли акт цели, преследуемой законом; что конкретно в решении органа власти противоречит материальному праву. Исходя из этого, проверка судом нормативного акта в области его целесообразности нарушала бы самостоятельность исполнительной власти.

Существует ряд недостатков в реализации судебного контроля в деятельности органов государственной власти. Необходимо максимально

---

<sup>55</sup> Никитина Г.А., Бойко Д.В. Судебный контроль и надзор как общеправовые средства упрочения законности // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2014. № 12-2. С. 188.

сузить пределы судебного решения рамками закона, что обеспечит единство действий судебной системы в аналогичных ситуациях.

С этой же целью органам представительной власти Российской Федерации следовало бы начать самостоятельно официально толковать принимаемые ими законы. Юридически неправильно, когда закон принимается одной ветвью власти, а толкуется другой.

Значительную роль в укреплении законности судебных решений могло бы сыграть создание системы независимого прокурорского надзора за действиями и решениями судов. Иными словами, судебная система призвана выполнять важнейшие функции в обществе, главной из которых является функция правосудия.

Как утверждают некоторые исследователи, реализация правосудия есть одно из оснований легитимного государства, и неуважение к нему есть признак испорченности общества и нестабильности государства<sup>56</sup>.

Конституция РФ 1993 г. установила право граждан на судебную защиту и на обжалование в суд решений и действий органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Теперь суды рассматривают не только гражданские и уголовные дела, но и осуществляют контроль за исполнительной властью, тем самым защищая граждан от злоупотребления правом со стороны государственных органов.

По нашему мнению, признание несоответствия любого нормативного акта вышестоящему по юридической силе в системе российского законодательства акту целесообразно осуществлять в рамках административного судопроизводства, который будет существенно отличаться от гражданского иска и заявления на неправомерные решения или действия органа публичной власти.

---

<sup>56</sup>Осипян Б.А. Судебная власть как особая разновидность исполнительной власти // Российский судья. 2013. № 12. С. 6.

С принятием Кодекса административного судопроизводства РФ в 2015 году<sup>57</sup> закончился долгий спор правоведов, представителей различных отраслей материального и процессуального права об идее учреждения в стране административных судов и создания полноценной системы административного судопроизводства.

В итоге многолетней дискуссии по проблемам административных судов и административного судопроизводства административные суды не учредили. Однако появился новый порядок разрешения судами общей юрисдикции административных дел.

Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие административно-процессуальной формы, фундамент которого заложен в данном процессуальном законе.

В ходе судебного контроля органов государственного управления важен вопрос о создании административных судов, которые бы рассматривали дела, возникающие из административно-правовых отношений. Положения Конституции РФ позволяют говорить об административном судопроизводстве как самостоятельном институте.

Таким образом, современная судебная система Российской Федерации требует дальнейшей изменений. Судебный контроль в сфере управления как элемент судебной системы также нуждается в совершенствовании. Подобный вид судебного контроля призвана осуществлять административная юстиция, которая обеспечит судами законность и обоснованность властных действий (бездействия) должностных лиц и органов государственного управления.

Принятие КАС РФ является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны для улучшения правовой системы России, что является необходимой предпосылкой развития правовой государственности, установления правосудия, соответствующей стандартам

---

<sup>57</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.03.2017, с изм. от 13.04.2017) // СПС Консультант плюс

обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций<sup>58</sup>.

### **2.3. Основные проблемы обеспечения законности в государственном управлении и пути их разрешения**

В настоящее время основными препятствиями на пути обеспечения законности в государственном управлении являются институты лоббирования, бюрократизма и связанная с ними проблема коррумпированности органов государственной власти.

Коррупция является одной из актуальнейших проблем современного мира. Большинство стран мира признали в коррупции угрозу национальной безопасности и предпринимают всевозможные меры для её искоренения. В современной России коррупция превратилась в один из атрибутов функционирования государства. Коррупция проникла в экономическую, политическую, духовную и многие другие сферы жизни. В последнее время на эту проблему большое внимание обращают ученые, политики, государственные деятели. Тщательное изучение посвящается проблемам стран, в которых глубоко укоренилась коррупционная практика, опытам стран, где удалось обуздать коррупцию. Всем известно, что для России коррупция является одной из самых трудноразрешимых проблем.

В российской уголовно-правовой науке вопрос о понятии коррупции является дискуссионным, и на данный момент не существует однозначного понимания сущности этого явления. Различия в трактовках связаны с многообразием субъектов и сфер существования коррупционных отношений, а также с трудностями в оценке масштабов её распространения, которые заключаются в скрытом характере коррупционных действий. Наиболее

---

<sup>58</sup> Якушев Р.Р., Валиев Г.Х. Проблемные аспекты судебного контроля за осуществлением законности в государственном управлении // В сборнике: Инновационные механизмы решения проблем научного развития: сборник статей международной научно-практической конференции: в 4 частях. 2016. С. 239-240.

полным определением, включающим в себя как политический, экономический так и социологический подходы, будет понимание коррупции как использования должностным лицом своего служебного положения в целях извлечения выгоды, сопровождающегося нарушением законности. Чаще всего под коррупцией подразумевают получение взяток и незаконных денежных доходов, должностной подкуп, хищение, вымогательство, мошенничество.

Среди причин, порождающих коррупционные отношения в системе государственного управления, современная экономическая наука выделяет организационно-экономические, социально-культурные и институциональные факторы.

К организационно-экономическим причинам относятся, прежде всего, громоздкий неэффективный бюрократический аппарат, низкие заработные платы государственных служащих, а также большой объём их властных полномочий, несовершенство экономической политики и системы принятия политических решений.

Социально-культурными факторами коррупции являются: недостаточная информированность граждан, низкий уровень развития гражданского общества, массовая культура, формирующая снисходительное отношение к коррупции.

Институциональные факторами, порождающими коррупционные отношения, считаются высокий уровень закрытости в работе государственных органов, слабая кадровая политика государства, несовершенство законодательства и неэффективность судебной системы, а также отсутствие исследований проблем коррупции<sup>59</sup>.

В этом случае общественная опасность распространения коррупционных отношений заключается в подмене установленных нормативно-правовых актов набором различных норм, методов и средств: от аморальных поступков до уголовно наказуемых деяний, что в конечном

---

<sup>59</sup> Бинецкий А.Э. Коррупция. М.: Изд-во «Известия», 2013. С. 164.

итоге существенно отличает понятие коррупции от принятого в уголовно-правовой практике понятия взяточничества. По мнению ученых, взяточничество является структурным элементом общего термина «коррупционное преступление», которое входит в более широкое понятие «преступление коррупционной направленности»<sup>60</sup>.

Негативными последствиями коррупции для современного российского общества являются ослабление социальных функций политической системы и разрушение политико-правовой культуры общества, а также подрыв доверия к институтам демократии.

Коррупция в РФ является составным элементом существующих в стране общественных отношений и её невозможно анализировать вне связи с ними. Указанную особенность необходимо подчеркнуть особо, так как возможные направления противодействия данному явлению должны быть разработаны с учетом всех факторов, способствующих коррупции. Важно отметить, что даже самые серьезные изменения российского уголовного законодательства не повлияют на развитие коррупции, если останется без изменений зависимость предпринимателей от чиновничьего произвола.

Коррупционные отношения увеличивают пассивность политических институтов, дестабилизируют политическую обстановку, затрудняют контроль со стороны общественных организаций за деятельностью государственного аппарата. К сугубо российской специфике исследователи относят постоянное участие рядовых граждан в коррупционной деятельности.

Фактически на всех уровнях власти складываются неформальные объединения коррумпированных должностных лиц, которые путем преступного сговора решают задачи по продвижению своих финансовых, политических и кадровых интересов. Выдвижение их на руководящие должности способствует самовоспроизводству коррупции и лишает

---

<sup>60</sup> Косенко О.И. Противодействие коррупции как приоритет современного государства: опыт, проблемы, решения // Труд и социальные отношения. 2016. № 1. С. 6.



некоррупцированных служащих перспектив служебного роста, снижая их мотивацию к добросовестному исполнению служебных обязанностей. Опасность этой ситуации состоит в подрыве всей системы государственного управления и ослаблении легитимности власти в глазах населения<sup>61</sup>.

Итак, совершенно очевидны колоссальные негативные последствия коррупции в государственном управлении. Результатами коррупционной деятельности являются: развитие теневой экономики, в результате чего снижается количество налоговых поступлений; нарушение конкурентных механизмов рынка; неэффективное использование бюджетных средств; снижение эффективности работы неправительственных организаций; замедление темпов экономического роста; многомиллиардные убытки международной торговле и т.д.

В этой связи перед государством ставится ряд приоритетных задач:

1. реализация воздействий на коррупционные отношения, при которых подобное поведение становится нецелесообразным и не выгодным для потенциального коррупционера;
2. осуществление воздействия на сознание общества, в котором антикоррупционная направленность деятельности превращается в моральную установку;
3. структуризация затрат на противодействие преступлениям коррупционной направленности<sup>62</sup>.

Бюрократия в современной науке представляет собой одно из самых изученных социальных явлений и рассматривается исследователями с различных точек зрения. Поскольку буквальное значение этого термина «господство канцелярии», зачастую его употребляют как синоним административного управления. В общем смысле бюрократия – это

---

<sup>61</sup> Лобцова О.В. К вопросу о понимании феномена коррупции // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. Вып. 6. С. 44.

<sup>62</sup> Шедий М.В. Коррупция в современной России: проблемы противодействия // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2016. № 2. С. 249-250.

организация профессиональных государственных служащих для квалифицированного исполнения общественной политики<sup>63</sup>.

Следует строго разграничивать понятия «бюрократия» и «бюрократизм». Если сущность первого определения сводится к обозначению определенной системы работы административного аппарата и является собой «рациональную бюрократию», то второе понятие включает в себе негативный смысл и понимается как групповая монополия должностных лиц на функции и средства реализации властных полномочий, то есть «иррациональная бюрократия». Негативная оценка этих процессов кроется в исторических аспектах их развития. Складываясь в рамках тоталитарного и авторитарного режимов, российская бюрократия в понимании граждан связывалась с бюрократизмом и формализацией процедур в ущерб сущности решаемых проблем.

Социальные причины бюрократизма заключаются в занятии работниками аппарата управления специфических позиций в обществе, а также значительном своеобразии их трудовой деятельности. Обладая властными полномочиями при выполнении административных функций, бюрократия свободна в выборе способов, средств и путей решения поставленных задач. От того как и в чьих интересах используется властный потенциал напрямую зависит социальная полезность или бесполезность бюрократии<sup>64</sup>.

Бюрократию можно рассматривать с разных позиций, можно выявить множество минусов, однако она существует во всех странах, независимо от

---

<sup>63</sup> Пронина В.Н., Рождественская Н.В. Теория бюрократии и проблемы формирования государственного управления в России // В книге: Теория и практика системной трансформации Адухова О.Л., Башкина Г.В., Белов В.В., Бескровный С., Богатова Е.В., Болвашенкова Т.В., Брагин Д.В., Буравлев Е.И., Василенко Н.В., Волчек Н.З., Губская Е.В., Дружинина С.В., Иванова А.Ф., Кныш В.А., Космачева А.М., Кулакова Т.А., Лапинская А.А., Линьков А.Я., Мешкова А.А., Михайлов А.И. и др. коллективная монография. Под редакцией М. А. Скляра; Под редакцией М. А. Скляра. СПб., 2016. С. 68-79.

<sup>64</sup> Вольфсон Э.Н., Гайдук А.В. Бюрократия и бюрократизм в системе государственного управления // В сборнике: Учим управлять и учимся управлять второй сборник научных статей. Составление и научное редактирование: Н.А. Заруба, Н.Н. Егорова. 2016. С. 93-94.

их развитости. Ведь без слаженного, высокоорганизованного и чётко работающего аппарата государство не сможет осуществлять государственное и хозяйственное ведение, по сути, не будет и самого государства вообще.

За последние годы в РФ было принято множество попыток борьбы с бюрократией, проводились реформы, сокращался штат в государственном аппарате, однако это не дало ожидаемых результатов.

Борьба с бюрократизмом в органах государственной власти является непростой задачей, но вполне выполнимой. Постепенно демократизируя систему управления, бюрократизм будет лишаться комфортных для него существования условий. Однако эту борьбу нельзя сводить только к каким-либо механическим реорганизациям аппарата управления. Если не затрагивать основы бюрократизма, то добиться желаемого результата не получится<sup>65</sup>.

Служащие государственных органов имеют достаточно большое количество информации по конкретным вопросам, которые входят в сферу их ответственности, что позволяет им формировать мнение политических деятелей и влиять на характер политических решений, в подготовке которых бюрократия принимает непосредственное участие. Все это зачастую приводит к возникновению неформальных коалиций между специализированными органами власти и группами заинтересованных в принятии конкретных решений должностных лиц<sup>66</sup>. Отсюда формируется заинтересованность бюрократического аппарата в укреплении связей с лобби.

В широком смысле лоббизм понимается как продвижение каких-либо интересов одним человеком или инициативной группой. В узком смысле лоббизм представляет собой оплачиваемое воздействие на власть.

---

<sup>65</sup> Комилаев А.В., Докукина И.А. Бюрократия в органах государственной власти // В сборнике: Научные исследования и разработки Материалы XIX Международной научно-практической конференции. 2017. С. 49.

<sup>66</sup> Охотский Е.В. Бюрократия и бюрократизм / Е. В. Охотский, В. Г. Смольков. М.: Приор, 2016. С. 11.

Данное явление характерно для всех органов власти. В американской традиции принято выделять три вида лоббизма: прямой, косвенный и внутренний. Под первым видом подразумевается деятельность через специальные структуры, работающие непосредственно с представителями власти, он легален и реализуется, например, в США. В процессе косвенного лоббизма интересы не продвигаются напрямую, для их реализации используются различного рода акции. Для внутреннего лоббизма характерны более изощренные механизмы влияния: интересы во власти отстаиваются теми, кто «в них» работает или имеет к ним непосредственное отношение (решение вопросов происходит вне правового поля, в результате междусобойчиков).

В России лоббизм реализуется лишь последними двумя способами, поскольку до сих пор не легализован. Этот процесс длится уже более двадцати лет. Впервые инициативы принятия закона «О лоббизме» начались еще в 1995 году, были проведены парламентские слушания, два круглых стола по вопросам механизма регулирования лоббистской деятельности. В 1997 году был внесен на рассмотрение закон «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти», что расценивается как попытка сделать лоббизм цивилизованным, законным. Однако закон не был принят, проект отправлен на доработку, все осталось без изменений.

Последняя попытка внесения закона о легализации лоббизма в России была предпринята летом 2015 года, но никакой динамики в решении данного вопроса все также не наблюдается, в стране по-прежнему отсутствует официальное связующее звено между инициативными общественными организациями, бизнесом и властью<sup>67</sup>.

Законодательное закрепление лоббистской деятельности является фактором, в значительной мере определяющим эффективность

---

<sup>67</sup> Зелепукин Р.В. Понятие и происхождение лоббирования как политико-правового института // Вестник ТГУ. 2015. № 8(100). С. 23-24.

взаимодействия между деловым сообществом и органами государственной власти. При этом следует признать тот факт, что принятие одного законодательного акта не сможет в корне изменить ситуацию, для изменения ситуации нужен комплекс мер, в процессе принятия которых видится целесообразным институционализировать лоббистскую деятельность и структуру оценки регулирующего воздействия (ОРВ) для оценки эффективности государственных решений.

Исследователи считают, что в России сложилось негативное отношение к лоббизму: он ассоциируется со взятками и коррупцией, хотя в действительности отражает зрелые отношения между государством, предпринимательским сегментом и обществом.

Стоит подчеркнуть, что взаимодействие между двумя субъектами взаимоотношений невозможно без применения лоббизма, то есть избавиться от этой технологии нельзя, можно лишь ввести его в правовое поле.

В России лоббизм, используемый еще с 80-х гг. XX века, получил название «дикий», поскольку различные группы пытались оказывать давление на власть. С середины 90-х гг. лоббизм выходит на новый уровень: группы пытаются обосновать свои интересы на разных (соответствующих им, параллельных) уровнях власти. Эта тенденция сохраняется и сейчас<sup>68</sup>.

В свете всего вышеизложенного остается без сомнения тот факт, что легализация лоббистской деятельности в РФ имела бы положительный результат, но закон так и не был принят. Среди основных причин этого следует отметить:

- отсутствие у бизнеса четкой формулировки собственных интересов в сфере взаимодействия с органами власти;
- прозрачность механизма взаимоотношений между властью и бизнесом не отвечает интересам определенных групп (если сложился достаточно эффективный скрытый механизм лоббирования интересов, то

---

<sup>68</sup> Кочетков А.В., Ткачева Н.В. Лоббизм и его место в современной экономике и государственном управлении // В сборнике: Государственная политика и управление социально-экономическими процессами: вопросы теории и практики Рязань, 2003. С. 157.

нынешнее положение дел остается выгодным для данных кругов, изменение в данной области может привести к рискам);

- множественность форм взаимодействия, в процессе которых теория расходится с практикой (малый бизнес и представители крупного капитала, например, имеют разнообразные и далеко не равные возможности продвижения своих интересов);
- несовершенство разработанных законопроектов;
- высокая степень бюрократизации, затрудняющая принятие быстрых и эффективных решений;
- недостаток профессионализма чиновничьего аппарата и др.<sup>69</sup>

Таким образом, следует сделать вывод о недостаточной инициативности и заинтересованности самого бизнес-сообщества в принятии этого закона на фоне игнорирования властными органами потребности в официальном закреплении форм и процедур лоббистской деятельности. Процесс введения лоббистской деятельности в правовое поле можно расценивать также как шаг в сторону социального государства, поскольку это подразумевает создание эффективной диалоговой площадки между государством и обществом.

Положение аппаратов бюрократизма и лоббизма в переходном российском обществе является двойственным и неустойчивым. Для преодоления этой ситуации необходим комплекс мер воздействия, как со стороны управленческих органов государства, так и со стороны общественности.

Комплекс мер борьбы с бюрократизацией государственного аппарата должен включать в себя:

---

<sup>69</sup> Касимов А.С. Формирование института лоббизма в системе государственного управления в РФ // В сборнике: Сборник статей международных научных конференций: сборник докладов студентов, аспирантов и профессорско-преподавательского состава по результатам научных конференции. 2016. С. 415-416.

1. развитие гражданского общества и реализацию основ правового государства, главной ценностью которых признается человек, его права и свободы;
2. стабильность и экономическое благополучие граждан;
3. сокращение численности государственных служащих, построение цивилизованной системы управления, научную систему работы с кадрами во всех звеньях административного аппарата;
4. подготовку высококвалифицированных, компетентных служащих государственного аппарата;
5. устойчивую обратную связь субъекта и объекта управленческой деятельности.

Правовое регулирование лоббизма в России целесообразно осуществлять косвенным путем. Для этого необходимо проведение административной реформы:

- обеспечение прозрачности деятельности управленческого аппарата и равного доступа к информации;
- широкое участие общественности в обсуждении важных политических вопросов;
- формирование независимых экспертных и контролирующих управленческие решения органов.

Во властных структурах необходимо осуществлять ужесточение финансовой отчетности о благосостоянии государственных служащих; запрет перехода из органов управления в предпринимательскую деятельность; усиление мер юридической ответственности за должностные преступления.

Для эффективного регулирования лоббизма необходимо на законодательном уровне сформировать саму концепцию этого явления, определить признаки и функции этого института. Так как возникновение субъективных интересов лоббистов может приобретать спонтанный характер, необходимо осуществлять деятельность по планированию и

прогнозированию происходящих процессов, предвидеть изменения в тех сферах общественно-политической жизни общества, которые способны активизировать функционирование групп давления.

Важно учитывать имеющийся мировой опыт регулирования института лоббирования, который утверждает необходимость издания специальных законов, в которых будет установлено разнообразие правовых и юридических средств упорядочения лоббистской деятельности<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Сергеева М.А. Законность в государственном управлении: коррупция, бюрократизм, лоббирование // В сборнике: Научные достижения в рамках современных образовательных стандартов - 2016 Международный конкурс курсовых, научно-исследовательских и выпускных квалификационных работ. 2016. С. 90-91.



## Заключение

Итак, государственное управление – это организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность общества в целях ее упорядочения, сохранения, опирающееся на властную силу.

Предметом правового регулирования государственного управления являются общественные отношения, складывающиеся в организации и деятельности органов власти.

В рамках государственного управления реализуется такое понятие как законность. Законность – это система юридических правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и иных правовых актов.

Основное свойство законности заключается в ее единообразии, т.е. в одинаковом понимании и осуществлении в различных местах, разными людьми и организационными структурами и в различных жизненных ситуациях. Другим свойством законности является свойство всеохватываемости, которое подтверждает то, что в государственном управлении действующее законодательство в равной мере и по всем аспектам распространяется как на сами органы государственной власти, органы местного самоуправления и государственных (муниципальных) служащих, так и на общественные структуры и граждан. В любом правоотношении обе стороны обязаны руководствоваться законом и разрешать соответствующие вопросы в установленных законами процессуальных формах.

Обеспечение законности – это деятельность по недопущению любого рода отклонения или нарушения требований законности в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц; обнаружению соответствующих отклонений; устранению выявленных нарушений законности; восстановлению нарушенных прав и

законных интересов, также деятельность по привлечению к ответственности виновных в нарушении законности, и деятельность, направленная на предупреждения нарушений требований законности.

Законность в сфере государственного управления обеспечивается системой организационно-правовых средств. Совокупность таких средств, различных по юридической значимости и содержанию, составляет способы обеспечения данных явлений.

Государство юридически закрепляет гарантии обеспечения законности. Под гарантиями понимаются обусловленные действующим законодательством факторы, обеспечивающие соблюдение законности.

В настоящее время основными препятствиями на пути обеспечения законности в государственном управлении являются институты лоббирования, бюрократизма и связанная с ними проблема коррумпированности органов государственной власти. И здесь важно понимать, что процессы искоренения бюрократизма, теневого лоббирования и, как следствие, коррупционных отношений в сфере государственной власти будут протекать в государстве очень длительное время, а потому первостепенной задачей является не уничтожение этих процессов, а сведение показателей их распространения к оптимальному для общества уровню.

## Список использованной литературы

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция РФ от 12.12.93 // СПС Консультант плюс
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.03.2017, с изм. от 13.04.2017) // СПС Консультант плюс
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // СПС Консультант плюс
4. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СПС Консультант плюс
5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС Консультант плюс
6. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 03.07.2016) «О защите прав потребителей» // СПС Консультант плюс
7. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 07.12.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант плюс

### Специальная литература

8. Алимов С.Ю. Понятие и сущность государственного управления // Вестник Таджикского национального университета. 2013. Т. 1. № 3-7 (124). С. 128-132.
9. Альпидовская М.Л. Экономические основы теневой экономики и коррупции бюрократического аппарата // Менеджмент в России и за рубежом. 2017. №1. С.137-138.

10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2014. 528 с.
11. Афанасьев В.Я., Глазунова Н.И. Система государственного управления: Кн. 1. Управление и право. М.: ГУУ, 2015. 390 с.
12. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 3-е издание. пересм. допол. М.: Юристъ, 2014. 710 с.
13. Бачило И.Л. Исполнительная власть в РФ. Проблемы развития. М.: Юристъ, 1998. 456 с.
14. Безрядин Д.Н. Законность и правопорядок в государственном управлении // В сборнике: Теоретические и практические аспекты развития управленческой мысли в современном мире сборник трудов научной конференции преподавателей. Под редакцией А.Г. Шабанова. 2016. С. 65-71.
15. Бельский К.С. Об уточнении понятия «коррупция» //Государство и право. 2014. № 12. С. 27-28.
16. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М.: Проспект, 2014. С. 51-60.
17. Бинецкий А.Э. Коррупция. М.: Изд-во «Известия», 2013. 264 с.
18. Братановский С.Н. Государственное управление: понятие, социальная сущность // Вестник Евразийской академии административных наук. 2016. № 3. С. 6-14.
19. Буторин М.В. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2016. 186 с.
20. Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. М.: Наука, 1990. 290 с.
21. Волович В.Ф. Сущность и содержание государственного управления (административно-правовой аспект) // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 292-1. С. 26-33.
22. Вольфсон Э.Н., Гайдук А.В. Бюрократия и бюрократизм в системе государственного управления // В сборнике: Учим управлять и

учимся управлять второй сборник научных статей. Составление и научное редактирование: Н.А. Заруба, Н.Н. Егорова. 2016. С. 93-96.

23. Данилов Р.Р., Сплавская Н.В. Законность и ответственность в государственном управлении // Государство и право в XXI веке. 2015. № 1. С. 30-34.

24. Денисов А.П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы. СПб: Реноме, 2015. 356 с.

25. Довгань В.И. Сущность механизмов государственного управления // Экономика и социум. 2013. № 1 (6). С. 233-243.

26. Ёлкина Ю.Ю. Проблемы законности в государственном управлении // В сборнике: Наука и образование: инновации, интеграция и развитие. Материалы Международной научно-практической конференции: В 2 частях. Исследовательский центр информационно-правовых технологий; Ответственный редактор Искужин Т.С. 2014. С. 157-159.

27. Забелов С.М. Принципы законности и дисциплины в деятельности органов государственного управления // Проблемы управления. 2016. № 2 (59). С. 118-124.

28. Зелепукин Р.В. Понятие и происхождение лоббирования как политико-правового института // Вестник ТГУ. 2015. № 8(100). С. 23-24.

29. Иванова Т.Н., Смирнова Е.Е. Механизм обеспечения законности и правопорядка в государственном управлении // Инженерные кадры - будущее инновационной экономики России. 2016. № 8. С. 25-28.

30. Кайль Я.Я., Епина В.С. Генезис и эволюция государственного управления // Региональная экономика. Юг России. 2014. № 3 (5). С. 10-15.

31. Кармолицкий А.А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. 330 с.

32. Касимов А.С. Формирование института лоббизма в системе государственного управления в РФ // В сборнике: Сборник статей международных научных конференций: сборник докладов студентов,

аспирантов и профессорско-преподавательского состава по результатам научных конференции. 2016. С. 415-417.

33. Кёппль О.И. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2016. 232 с.

34. Киреева Е.Ю. Обеспечение законности в сфере государственного управления органами судебной власти // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2016. № 3. С. 47-55.

35. Козбаненко В.А. Законность, целесообразность и дисциплина в государственном управлении: Проблемная лекция. М.: Приор, 2012. 92 с.

36. Козлов Ю.М. Административное право. Учебник. М.: Юристъ, 2015. 490 с.

37. Коков В.М. Управление сродни игре слаженного оркестра. Как осуществляется административная реформа в Кабардино-Балкарии // Российская газета. 2015. 11 августа.

38. Комилаев А.В., Докукина И.А. Бюрократия в органах государственной власти // В сборнике: Научные исследования и разработки Материалы XIX Международной научно-практической конференции. 2017. С. 47-49.

39. Косенко О.И. Противодействие коррупции как приоритет современного государства: опыт, проблемы, решения // Труд и социальные отношения. 2016. № 1. С. 3-14.

40. Костюченко Н.И. Проблемы правового регулирования государственного управления // В сборнике: Развитие государственности и права в Республике Крым Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Под общей редакцией С.А. Буткевича. 2016. С. 14-17.

41. Кочетков А.В., Ткачева Н.В. Лоббизм и его место в современной экономике и государственном управлении // В сборнике: Государственная политика и управление социально-экономическими процессами: вопросы теории и практики Рязань, 2003. С. 153-159.

42. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
43. Лобцова О.В. К вопросу о понимании феномена коррупции // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. Вып. 6. С. 40-45.
44. Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления. Учебно-методическое пособие. - СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ - Санкт-Петербург, 2011. 280 с.
45. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Уч. Пособие. М: Юристъ, 2014. 560 с.
46. Миронов А.Л. Сущность и структура государственного управления // Право и жизнь. 2013. № 177 (3). С. 95-112.
47. Москалевич Г.Н. Государственное управление: понятие и правовая сущность // В сборнике: Понимание государства и права. Подходы и проблемы Материалы международной научно-практической конференции. Пятигорский филиал ФГБОУ ВПО «Российский торгово-экономический университет», Рекламно-информационное агентство на Кавминводах. 2013. С. 88-97.
48. Никитина Г.А., Бойко Д.В. Судебный контроль и надзор как общеправовые средства упрочения законности // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2014. № 12-2. С. 186-191.
49. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. - М.: Юристъ, 2012. 420 с.
50. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов Н.Ю. Шведова. М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. 325 с.
51. Осейчук В.И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Издательство Юрайт, 2016. 269 с.
52. Осипян Б.А. Судебная власть как особая разновидность исполнительной власти // Российский судья. 2013. № 12. С. 6-9.

53. Охотский Е.В. Бюрократия и бюрократизм / Е. В. Охотский, В. Г. Смольков. М.: Приор, 2016. 30 с.

54. Панова Е.С. Средства обеспечения законности в государственном управлении // В сборнике: Современные тенденции развития менеджмента и государственного управления Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Современные тенденции развития менеджмента и государственного управления. Материалы межрегиональной научно-практической конференции (27 января 2016 г.) / Под редакцией д.э.н. А.В. Полянина. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС. 2016. С. 109-110.

55. Пещеров Г.И. Современные проблемы государственного и муниципального управления. М.: Изд-во МГОУ, 2017. 338 с.

56. Пронина В.Н., Рождественская Н.В. Теория бюрократии и проблемы формирования государственного управления в России // В книге: Теория и практика системной трансформации Адухова О.Л., Башкина Г.В., Белов В.В., Бескровный С., Богатова Е.В., Болвашенкова Т.В., Брагин Д.В., Буравлев Е.И., Василенко Н.В., Волчек Н.З., Губская Е.В., Дружинина С.В., Иванова А.Ф., Кныш В.А., Космачева А.М., Кулакова Т.А., Лапинскас А.А., Линьков А.Я., Мешкова А.А., Михайлов А.И. и др. коллективная монография. Под редакцией М. А. Склера. СПб., 2016. С. 68-79.

57. Пугачёва Т.И. Принцип законности в сфере государственного управления // В сборнике: Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах Сборник статей международной научно-практической конференции: В трех томах. И.В. Вегера (отв. редактор). 2016. С. 157-159.

58. Резина Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка: Автореферат дисс.. канд. юр. наук. Омск, 2013. 46 с.

59. Рзаев А.Г. Содержание и сущность государственного управления // Правовая информатика. 2014. № 3. С. 6-13.



60. Рогожин В.М. Государственное управление: проблема понятия законности // В сборнике: Проблемы экономики, организации и управления в России и мире Материалы V международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Уварина Н.В. 2014. С. 262-267.

61. Сергеева М.А. Законность в государственном управлении: коррупция, бюрократизм, лоббирование // В сборнике: Научные достижения в рамках современных образовательных стандартов - 2016 Международный конкурс курсовых, научно-исследовательских и выпускных квалификационных работ. 2016. С. 87-91.

62. Симон В.Д. О понятии законности в государственном управлении // Проблемы и перспективы современной науки. 2014. № 3. С. 206-210.

63. Соколова Л.Г. Основы государственного и муниципального управления: учеб. пособие. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2015. 142 с.

64. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М.: Юрид. лит., 1974. 324 с.

65. Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: Эксмо, 2014. 175 с.

66. Тышканбаева Р.С. Соблюдение законности органами государственного управления // Новая наука: Стратегии и векторы развития. 2015. № 6-3. С. 87-90.

67. Чечугина М.В. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» при обеспечении законности в государственном управлении // В сборнике: Правовые и гуманитарные исследования: сборник научных статей студентов и аспирантов. Санкт-Петербург, 2016. С. 127-131.

68. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2014. 450 с.

69. Шедий М.В. Коррупция в современной России: проблемы противодействия // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2016. № 2. С. 242-250.

70. Эдиев М.С. История закрепления принципа законности в государственном управлении в отечественном законодательстве // Молодой ученый. 2014. №1. С. 267-272.

71. Яковлева И.Ю., Климова С.И. Развитие понятий законности и дисциплины в государственном управлении // В сборнике: Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований Сборник научных трудов. Москва, 2015. С. 64-72.

72. Якушев Р.Р., Валиев Г.Х. Проблемные аспекты судебного контроля за осуществлением законности в государственном управлении // В сборнике: Инновационные механизмы решения проблем научного развития: сборник статей международной научно-практической конференции: в 4 частях. 2016. С. 236-240.