

УДК 351.9  
ББК 67.401.06

DOI 10.22394/1682-2358-2024-3-75-82

*M.V. Khripunov, post-graduate student at the Administrative and Criminal Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

**PUBLIC  
ADMINISTRATION  
AS A LEGAL FORM  
OF EXERCISING  
SUPERVISION IN  
SOCIETY**

The control and supervisory activity of the state as a manifestation of public administration is analyzed. It is concluded that in modern conditions control is the essence of public administration, its main legal form.

*Keywords and word-combinations:* control, public administration, restrictions, assessment of legality.

*М.В. Хрипунов, аспирант кафедры административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: 7263489@mail.ru)*

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ  
КАК ПРАВОВАЯ ФОРМА  
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАДЗОРА  
В ОБЩЕСТВЕ**

*Аннотация.* Анализируется контрольно-надзорная деятельность государства как проявление государственного управления. Делается вывод, что в современных условиях контроль является сутью государственного управления, его основной правовой формой.

*Ключевые слова и словосочетания:* контроль, государственное управление, ограничения, оценка законности.

Термин «государственное управление» часто используется в научном дискурсе без определения его сущности и значимости в общественных отношениях. Так, в советской правовой доктрине государственное управление определялось как непосредственное воздействие государства на материальные ресурсы общества. Именно государство занималось распределением трудовых, финансовых, природных, производственных благ, что обуславливалось доминиру-

ющим положением в СССР общенародной (государственной) собственности на все средства производства, при которой предприятия и учреждения, материальные объекты находились в ведении государственных органов и ими непосредственно управлялись. В связи с этим государственный аппарат устанавливал плановые задания для юридических лиц, приводил в движение единый социально-экономический механизм и осуществлял контроль за исполнением принятых решений. Такое положение предопределяло и набор ограничений для граждан, применяемых к их трудовой деятельности, перемещению и иным формам бытия.

Внедрение рынка, изменение структуры собственности, установление стандартов правового государства изменило содержание государственного управления, которому пришлось преодолевать проблемы, связанные с «советским наследием». Так, «советская индустриализация, проходившая в рамках плановой экономики, сформировала экономическую географию страны, совершенно не учитывающую возможности формирования рынка в России. В результате новая Россия получила в наследство от СССР чудовищные территориальные диспропорции в экономике и, как следствие, значительный уровень экономического неравенства субъектов РФ» [1, с. 3]. Это привело к тому, что «на нижестоящие “этажи” власти возлагаются все большие полномочия и ответственность, в то время как финансовые и иные ресурсы концентрируются на уровне федерального центра» [2, с. 352]. Вместе с тем в научной литературе отмечается, что в Конституции РФ отсутствуют нормы, устанавливающие обязанность государства содействовать развитию всех регионов [3, с. 120]. В связи с этим по-новому ставится вопрос и о понимании сущности государственного управления как такового.

Анализируя сущность и содержание понятия «государственное управление» в современных условиях, научный интерес это явление вызывает прежде всего как предмет административного права и как совокупность общественных отношений, которые регулируются данной отраслью права.

Отечественные ученые достаточно широко определяют государственное управление. В.М. Манохин выделяет три аспекта государственного управления:

во-первых, управление рассматривается как деятельность по руководству государственными делами;

во-вторых, определяется как часть общегосударственной управленческой деятельности по реализации исполнительными органами власти их полномочий;

в-третьих, понимается как управление внутренними делами в органе государственной власти и в любой государственной организации [4, с. 13].

При этом предметом административного права является именно деятельность органов исполнительной власти, его отличают следующие характерные признаки:

- административное управление по своим параметрам охватывает все общество как по горизонтали, так и по вертикали;
- данный вид деятельности, обладая организующим началом, направлен на обеспечение единой государственной политики;
- в правовом аспекте эта деятельность подзаконная, то есть основана на законе и реализуется в ходе его исполнения;
- в системе исполнительной власти действует не только принцип законности, но и принцип целесообразности, то есть решение вопросов по усмотрению полномочного органа [4, с. 13].

Ю.Н. Стариков дает широкую трактовку данному явлению: «Государственное управление — это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, реализующих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов» [5, с. 32].

Следовательно, в административном праве в качестве государственного управления рассматривается вся деятельность системы исполнительной власти. Однако, на наш взгляд, это чрезмерно расширяет данное понятие. Государственное управление предстает как процесс распределения ресурсов общества с целью достижения поставленных задач. Именно в этом заключается практическая и организационная деятельность органов исполнительной власти. Однако такое понимание управления выходит за рамки предмета административного права, переходя в сферу экономики и социологии, что ограничивает изучение феномена государственного управления в правовом аспекте.

Ключом к пониманию сущности государственного управления является представление о характере управленческого воздействия власти на развитие общественных отношений. Это воздействие обусловлено объективным характером сложившихся социальных связей, оно выражается в поддержании развития социума в определенном русле. Функционирование экономической сферы общества подчинено объективным законам экономического развития. Задача влас-

ти состоит в том, чтобы обеспечить поступательное экономическое развитие и увеличение общественного благосостояния в соответствии с экономическими закономерностями, которые представляют собой объективные, естественные социальные категории. Это требует установления определенных ограничений для участников гражданско-правовых отношений и контроля за их соблюдением. Целью данного правового воздействия выступает обеспечение безопасности развития различных сегментов социально-экономического развития. По утверждению французского мыслителя М. Фуко, «необходимо... руководствоваться естественными феноменами таким способом, чтобы они не отклонялись или чтобы неловкое, произвольное, слепое вмешательство не заставило их отклониться. То есть необходимо внедрить механизмы безопасности» [6, с. 455]. Заявленные задачи достигаются с помощью инструментов контроля и надзора, ставших сущностью современного государственного управления.

При исследовании практической стороны организации надзора в сфере конкуренции выявляется, что сохранение конкурентных рынков требует поддержания конкурентного порядка. Неограниченная конкуренция, как правило, приводит к захвату рынка крупными корпорациями, подчиняющими государственную политику своим интересам. Это приводит к возникновению субъектов рынка, слишком значительных, чтобы обанкротиться. Государство в этой ситуации проводит политику «приватизации прибыли и социализации убытков». Примером подобного государственного регулирования экономики является мировой экономический кризис, когда различные государства были вынуждены оказывать помощь крупным игрокам на рынке, вместо того чтобы допустить их «обоснованное» разорение. Значительная доля ответственности за такое положение лежит на органах финансового надзора США и Европейского союза. Таким образом, неограниченная свобода рынка содержит в себе потенциал как его разрушения, так и монополизации с последующим захватом государства крупными корпорациями. К примеру, в США, отстаивая свободный рынок, лоббисты убедили Конгресс принять закон, позволяющий корпорации нанимать фирму для проверки ее отчетности и для продажи ей других консультационных и аудиторских услуг. Ранее это считалось незаконным по той причине, что у фирм-аудиторов в таком случае появлялся мотив неразглашения нарушений, найденных в документах корпорации, поскольку в противном случае мог потеряться выгодные контракты [7, с. 109].

Исследование нормативных правовых актов, регламентирующих

управленческую деятельность в Российской Федерации, не дает ответа на вопрос о содержании понятия «государственное управление». Однако анализ этих актов позволяет прийти к некоторым выводам. Анализ организации современного государственного управления в Российской Федерации позволяет выявить, что в основе этого феномена находится контрольно-надзорная деятельность. Так, Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» содержит описание системы органов исполнительной власти и основные направления властного воздействия данных органов на управляемых субъектов [8]. Эти направления в Указе определяются в перечне функций структур исполнительной власти. Однако данный нормативный акт регулирует не столько функции органов исполнительной власти, сколько правовые формы их осуществления.

Под правовыми формами осуществления функций государства принято считать деятельность государственных органов, связанную с изданием и реализацией юридических актов [9, с. 138]. Под функциями системы исполнительной власти понимаются основные направления деятельности государства, направленные на достижение целей и задач, стоящих перед обществом. На роль функций исполнительной власти с большим основанием могут претендовать основные направления деятельности Правительства РФ, указанные в ч. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»: «Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды» [10]. Кроме того, функции исполнительной власти отражены и в полномочиях Правительства РФ в ст. 14–23 данного Закона. Вместе с тем Указ Президента РФ № 314 содержит описание властно-правовых форм осуществления функций исполнительной власти и фактически определяет управленческое воздействие исполнительной власти на развитие общества как властно-правовое, а не как воздействие с целью достижения фактических показателей. Это выглядит логичным, так как фактических показателей достигают конкретные управляемые субъекты в соответствии с расчетами экономистов и политической волей, выраженной в законодательстве, а государственное управление выступает публично-правовой формой осуществ-

вления заявленных целей. Сущностью функционирования указанной правовой формы выступает контроль за соблюдением установленных ограничений свободы участников общественных отношений, которые обязаны не допустить перерождения свободной экономики в систему корпоративно-олигархических отношений.

В конкретных положениях руководящих документов, например Указе Президента РФ № 314, содержится описание функций по принятию нормативных правовых актов, функций по контролю и надзору, функций по управлению государственным имуществом и функций по оказанию государственных услуг [8]. Властный характер находит отражение только в первых двух функциях: по принятию нормативных актов и контролю и надзору, так как властные полномочия характеризуются возможностью принятия обязательных для исполнения решений организационно-неподчиненными субъектами.

Функция по управлению государственным имуществом направлена на осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству. Данная функция определяет также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ. При ее реализации не раскрывается властная природа органа исполнительной власти. В данном случае орган исполнительной власти выступает в качестве субъекта гражданско-правовых (частно-правовых), а не публично-правовых отношений, так как он выполняет полномочия собственника, которые относятся к сфере регулирования гражданского права.

Под оказанием государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях. Правовой формой данной деятельности выступает услуга, являющаяся частно-правовым (гражданско-правовым) институтом. В данном случае органы исполнительной власти также не выражают свою властную, публично-правовую сущность, а выступают стороной в гражданско-правовых отношениях. Содержанием этих отношений становятся права и обязанности по оказанию услуг, а не вопросы власти и принуждения.

Следует отметить, что органы исполнительной власти выражают себя как властные институты лишь в двух функциях: принятии нормативных актов и осуществлении контроля и надзора. Эти правовые формы носят в данном случае взаимосвязанный характер. Под принятием правовых актов понимается издание обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц. В этом выражается способность органов исполнительной власти к осуществлению подзаконного регулирования. Для того чтобы установленные федеральными законами ограничения, направленные на обеспечение безопасности, «работали», исполнительная власть должна сформировать механизм их реализации. Однако подобная деятельность оказывается бессмысленной без возможности проведения контроля за исполнением этих положений.

В действующем российском законодательстве под функциями по контролю понимается осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения. Кроме того, сюда относится и выдача разрешений на осуществление определенного вида деятельности и регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

По общему правилу, к сфере контроля относится не только деятельность по оценке законности действий проверяемых субъектов, но и принятие мер по устранению нарушений. Речь идет о различных мерах административного принуждения: пресечения, восстановления, привлечения к административной ответственности.

Таким образом, анализ государственного управления как властной деятельности органов исполнительной власти позволяет сделать вывод о том, что государственное управление на современном этапе развития общества выступает правовой формой осуществления контрольно-надзорной деятельности власти как эффективной гарантии безопасности жизнедеятельности общества.

#### Библиографический список

1. *Липатов Э.Г., Чаннов С.Е.* Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации как конституционная форма выбора федеральным центром экономического поведения: проблемы реформирования. Саратов, 2021.

2. *Добрынин Н.М.* Российский федерализм: генезис, эволюция. Новосибирск, 2008.
3. *Безрукова О.В., Романовская О.В.* Конституционные принципы регулирования экономических отношений. М., 2019.
4. Административное право России / С.Н. Братановский [и др.] М., 2011.
5. Общее административное право / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2016. Ч. 1.
6. *Фуко М.* Безопасность, территория, население. СПб., 2011.
7. *Крауч К.* Странная не-смерть неолиберализма. М., 2012.
8. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 27 марта 2023 г.). URL: <https://base.garant.ru/186816/>
9. *Кулапов В.Л., Щербакова Е.К.* Теоретические основы правоохранительной деятельности. Саратов, 2023. Ч. 1.
10. О Правительстве Российской Федерации: Федер. конст. закон от 6 нояб. 2020 г. № 4-ФКЗ// СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.