

Роль конституционных принципов административного права в повышении эффективности государственного управления

В статье раскрываются некоторые общие или конституционные принципы административного права, присущие системе права в целом и приобретающие в той или иной отрасли права свое специфическое содержание: принцип законности, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, принцип гуманизма. Показана неразрывная связь основных принципов административного права России с европейскими и международными стандартами, выработанными в данной области. Раскрываются образовавшиеся пробелы доктринального характера в системе общих и отраслевых принципов административного права, оказывающих негативное влияние на систему исполнительной власти и эффективность государственного управления.

Ключевые слова: *принципы административного права, административно-правовая доктрина, эффективность государственного управления.*

В отечественной правовой доктрине принципам права уделялось достаточно большое теоретическое внимание. В советский период оно носило предельно политизированный, идеологизированный характер. В постсоветский период принципам права, в основном в области гражданского, уголовного, арбитражного, процессуального права, стало придаваться практическое, прикладное значение. Совсем иная ситуация наблюдается в административном праве Российской Федерации, в нормах которого, в систематизированном законодательном виде до настоящего времени не определены его общие и отраслевые принципы (за исключением Кодекса об административных правонарушениях).

В современной административно-правовой доктрине, по-прежнему, основное внимание уже традиционно уделяется принципам государственного управления в ущерб обусловленности их содержания и в отрыве их оценки общими принципами права.

Данный пробел в доктринальном осмыслении и правовом решении проблемы о системе общих и отраслевых принципов административного права и их практическом значении оказывает негативное влияние и на систему исполнительной власти

и на состояние государственного управления в целом. Эти негативные тенденции проявляются в неоправданном росте государственного управленческого аппарата, его бюрократизме, формализме и волоките, стремительном росте коррупции во всех эшелонах власти.

Административно-правовая теория с учетом анализа действующего законодательства об административной ответственности и практики его применения, а также с учетом международных и европейских стандартов, выработанных в данной области, позволяют сформулировать следующие принципы административного права: законности; равенства всех перед законом; приоритета прав и свобод человека и гражданина; гласности; презумпции невиновности; ответственности; федерализма; гуманизма; разделения властей; разумности и необходимости; справедливости и соразмерности. В административном праве применяются как общие, или Конституционные (как правило, присущие системе права в целом и приобретающие в той или иной отрасли права свое специфическое содержание), так и специальные, или отраслевые (раскрывающие качественные особенности правового регулирования отдельной отрасли или группы родственных отраслей права).

В данной статье будут рассмотрены некоторые общие принципы административного права, то есть те, на которых основано административно-правовое регулирование.

Конкретное содержание правовых принципов и перечень их видов ни в общей теории права, ни в административном праве не является исчерпывающим. Необходимость их выявления обосновывается как целесообразностью выработки общих подходов к административно-правовому регулированию, так и потребностями судопроизводства.

Принцип законности является базовым, приоритетным для всех правовых отраслей любого современного цивилизованного государства, в том числе, и для административного права. Этот принцип предполагает, что органы государственной исполнительной власти и их должностные лица при применении административно-правовых норм должны строго соблюдать законодательство Российской Федерации. Данный принцип толкуется в административном праве расширительно и рассматривается в качестве одного из признаков правового государства [1, с. 7—12].

В странах Европейского Союза принцип законности формулируется как принцип господства права (Rule of Law) и конкретизируется еще рядом дополнительных принципов, ведущими из которых являются принципы верховенства закона и основанности на законе. Отсюда принцип верховенства закона

предполагает, что, во-первых, законы Российской Федерации как акты высшей юридической силы являются первичными источниками административного права и должны регулировать наиболее важные общественные отношения; во-вторых, все другие нормативные правовые акты являются дополнительными правовыми источниками, конкретизирующими положение законов; в-третьих, любые административные акты нормативного и индивидуального характера должны приниматься только в соответствии с законом; в-четвертых, все противоречащие законам административные акты могут быть оспорены в суде и признаны недействительными.

Принцип основанности на законе требует, чтобы все институты административного права создавались, а полномочия публичных органов власти и других субъектов административно-правовых отношений предоставлялись только на основе закона. Администрация не может сама наделять себя публично-властными полномочиями. Если административный орган либо администрация используют свои полномочия не в общественно-полезных целях, то это рассматривается как нарушение законности — злоупотребление властью.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина является одним из важнейших принципов любого правового государства. Он провозглашает приоритет личности, ее интересов в жизни общества, устанавливает границы действия норма административного права и вытекает из требований ст. 2 Конституции Российской Федерации.

Административно-правовое регулирование допустимо лишь в том случае и в тех пределах, если оно не нарушает основных прав и свобод личности. Вторжение в сферу основных прав и свобод может осуществляться только на основе закона и быть разумно обоснованным. В отличие от естественных прав, закрепленных в нормах Конституции Российской Федерации, и имеющих по своей юридической природе абсолютный характер, полномочия, предоставляемые нормами административного права, являются относительными и обусловлены конкретными обстоятельствами. Конкретным проявлением указанного принципа в административном праве в государствах — членах Европейского Союза стал принцип пропорциональности или соразмерности. В соответствии с данным принципом государственные органы имеют право налагать на граждан только такие обязательства, которые необходимы для достижения определенной публичной цели и соразмерны с ней. Любая мера административного принуждения, применяемая администрацией, должна оцениваться с точки зрения разумности ограничений прав и свобод гражданина.

Только в процессе реализации органами исполнительной власти принципа приоритета прав и свобод человека они становятся реальными и гарантированными, и только тогда обеспечивается их защита. Нормами административного права, соответственно, формируется административно-правовой статус личности.

Принцип гуманизма имеет особое значение для российской правоприменительной практики, поскольку опирается на европейские ценности и международные стандарты и прямо влияет на эффективность и качество государственного управления в Российской Федерации. Он закреплен в ст. 2 и 18 Конституции Российской Федерации. До недавнего времени игнорировался всеми органами государственной власти и местного самоуправления, а также не привлекал внимания юридической науки и общественности, и расценивался как лозунг, не имеющий юридического значения. Практическое значение этот принцип получил в документах об административной реформе в Российской Федерации, в соответствии с которыми центральным звеном совершенствования системы государственного управления провозглашался гражданин, забота об обеспечении его прав и основных свобод, и права на обеспечение его достойного образа жизни. Эффективность деятельности органов исполнительной власти, в соответствии с Указами Президента Российской Федерации стала оцениваться по 49 показателям, большинство из которых посвящено оценке степени удовлетворенности населения качеством работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц. Как показывают социологические опросы, большинство населения не удовлетворены ни качеством государственного управления, ни качеством предоставляемых государственных услуг (особенно в сфере ЖКХ, медицинского обеспечения и медицинских услуг, пенсионного и социального обеспечения и некоторыми другими).

Реализация принципа гуманизма, наряду с другими принципами, позволяет реально повысить эффективность деятельности всех органов государственной власти и управления в деле защиты и охраны основных прав и свобод личности как высшей ценности государства.

Литература

1. Бакулина, И. П. Актуальные проблемы административного права Российской Федерации: учеб. пособие / И. П. Бакулина, Л. С. Козлова, А. К. Костылев и др. ; под ред. заслуженного юриста РФ, д-ра юрид. наук, профессора В. Е. Севрюгина. — Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2008. — 756 с.