

**Севрюгин В.Е. ,**  
*профессор кафедры административного финансового права  
Института государства и права Тюменского государственного  
университета, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации*

**Роль и значение конституционных принципов  
административного права в обеспечении эффективности  
и качества государственного управления  
(к 70-летию юбилею профессора Юрия Ефремовича Аврутина)**

В последние годы стало доброй традицией еще при их жизни отмечать юбилейные даты известных отечественных ученых масштабными научными форумами с привлечением широкой научной общественности - видных российских и зарубежных ученых. Такие научно-практические конференции, посвященные юбилеям заслуженных деятелей науки, заслуженных юристов РФ, профессоров Д.Н. Бахраха, Л.Л. Попова, А.П. Шергина, Б.В. Россинского, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, В.В. Денисенко и других административистов, прошли в Екатеринбурге, Москве, Санкт-Петербурге, Воронеже, Омске, Краснодаре и др. городах.

Научные форумы важны и нужны для российской науки для того, чтобы поднять ее престиж и значимость в государственной и общественной жизни страны, засвидетельствовать почтение мэтрам науки, пообщаться с коллегами (что тоже очень важно), и, главным образом, для того, чтобы сверить правильность, верность и перспективность своих научных поисков с основными тенденциями и направлениями развития, актуальными проблемами отечественной и зарубежной правовой науки. Проведение юбилейных научно-практических конференций, к тому же, позволяет научному сообществу понять какие личные качества юбиляров, воплощенные, в том числе, в их научных трудах, позволили им занять столь достойное место в научной юридической элите, сформировать целые направления в науке административного права, объединив вокруг себя учеников и последователей - собственную научную школу.

К личностям такого уровня и масштаба, безусловно, относится и заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор Юрий Ефремович Аврутин, 70-летию юбилею которого посвящена настоящая всероссийская науч-

но-практическая конференция в Санкт-Петербургском государственном университете МВД России.

Не буду приводить биографические данные юбиляры, хорошо известные участникам конференции. Скажу о другом. Во-первых, о том, что связывает нас.

Наши первые встречи с Юрием Ефремовичем, на уровне взаимного приветствия, состоялись в далеком 1981 году в Академии МВД СССР, где мы были соискателями, но на разных кафедрах, в период подготовки и защиты кандидатских диссертаций. Затем мы с Юрием Ефремовичем неоднократно пересекались в Академии МВД СССР - то в отделе адъюнктуры, начальником которой был полковник Майоров Николай Иванович, то в аппарате ученого секретаря Академии у профессора Маландина Игоря Георгиевича, но лично так и не познакомились. На долгие годы затем прекратились наши короткие неслучайные встречи.

В последующие годы я неоднократно слышал от профессора Геннадия Анисимовича Туманова, профессора Сергея Анатольевича Капитонова и многих других коллег самые лестные отзывы о личных и деловых качествах, успехах и достижениях, высоком научном потенциале Юрия Ефремовича. Хочется отметить, что высокая оценка личных и деловых качеств юбиляра не была преувеличением и полностью подтвердилась при нашем личном знакомстве, которое, как мне представляется, произошло опять неслучайно, после заседания экспертного Совета ВАК по юридическим наукам в Москве в 2009 году (через 29 лет после первых мимолетных встреч!), независимым экспертом которого он являлся и является до сих пор. Юрий Ефремович тогда выступал докладчиком по экспертизе докторской диссертации, защищенной в Диссертационном совете при Тюменском государственном университете (в то время я был Председателем данного Совета и присутствовал на памятном заседании). После доклада на экспертном совете Юрий Ефремович, как всегда, торопился по своим делам в Санкт-Петербург. До отправления скоростного поезда оставалось не более двух часов, но мы в разговоре успели обменяться телефонами, адресами электронной почты и договорились чаще встречаться. С тех пор наши неслучайные встречи стали регулярными и переросли в настоящую мужскую дружбу.

Встречи с Юрием Ефремовичем по любому поводу, на любой площадке и в любой обстановке – творческой научной ли, деловой, официальной или неформальной – всегда приятны, интересны и до-

ставляют искреннее удовольствие общения с высоко культурным, образованным, интеллигентным добродушным и добропорядочным человеком.

Дорогой Юрий Ефремович, прими от нас с Любовью Степановной и коллектива кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета в день своего семидесятилетия самые искренние поздравления и пожелания крепкого физического и духовного здоровья, личного счастья, долголетия, новых творческих планов, проектов и упорства в их достижении и завершении.

Теперь, во-вторых, о некоторых аспектах творчества юбиляра, затрагивающих актуальные и близкие мне проблемы административно-правовой науки, в том числе в контексте конституционных принципов административного права и обеспечения эффективности и качества государственного управления<sup>1</sup>.

Принципам права в отечественной правовой доктрине уделялось достаточное внимание, но в советский период оно носило предельно политизированный характер и лишь в постсоветский период принципам права, в основном в области гражданского, уголовного, арбитражного, процессуального права, стало придаваться практическое, прикладное значение. Иная ситуация наблюдается в административном праве Российской Федерации, в нормах которого, в систематизированном законодательном виде ни его общеотраслевые принципы, ни принципы отдельных подотраслей и правовых институтов до настоящего времени не определены (за исключением Кодекса об административных правонарушениях).

В современной административно-правовой доктрине по-прежнему основное внимание, 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 админи-

---

<sup>1</sup> См.: Аврутин Ю.Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал Российского права. 2008. № 5 (137). С. 38–49; Аврутин Ю.Е. Преодолим ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления в административном праве? //Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18–28.

стративного 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 принципы административного права, имеющие своей правовой основой соответствующие нормы Конституции Российской Федерации. К таким принципам следует отнести принципы законности; равенства всех перед законом; приоритета прав и свобод человека и гражданина; гласности; презумпции невиновности; ответственности; федерализма; гуманизма; разделения властей и др. 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) принципы права.

В данной статье рассмотрены лишь некоторые конституционные принципы административного права, придающие административно-правовому регулированию конституционные начала и имеющие особое методологическое значение в государственном управлении. Конституционные принципы имеют универсальный характер и существенным образом влияют на формирование всех административно-правовых институтов, что характеризуется как систематизирующий фактор в «бытие административного права»<sup>1</sup>

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 администра-

---

<sup>1</sup> Аврутин Ю.Е. Бытие административного права в социокультурном и аксиологическом измерении (перечитывая проф. В.Д. Сорокина) // Административное право и процесс. – 2014. - № 3 – С.11.

тивно-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.

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.

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 пра-

ва и вытекает из требований статьи 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 закреплен в статьях 2 и 18 Конституции Российской Федерации.

До недавнего времени он игнорировался всеми органами государственной власти и местного самоуправления, он 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 удовлетворено 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 основных прав и свобод личности, как высшей ценности государства.

Себрягин В.Е. 2017.

**Ромашов Р.А.,**  
*профессор кафедры теории права  
и правоохранительной деятельности СПГУП,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации*

### **Административное право современной России: проблемы отраслевой идентификации**

В соответствие с общей теорией права, критериями отраслевого деления в праве традиционно считаются предмет и метод правового регулирования. Возникает логичный вопрос, какие отношения составляют предмет административного права, можно ли говорить об административном праве как о единой целостной отрасли национального права или это совокупность взаимосвязанных отраслей.

По мнению Ю.М. Козлова «административное право – это совокупность правовых норм, с помощью которых государство регулирует общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти»<sup>1</sup>. А.П. Коренев полагает, что «административное право...предназначено регулиро-

---

<sup>1</sup> Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 15.