

К теории административной нормы

А.Е. Жатканбаева

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

Аннотация. Автор пишет о том, что нормы административного права представляют собой один из видов правовой нормы должного поведения участников, установленное государством в лице уполномоченных органов.

Нормы административного права являются ключевым звеном в механизме административно-правового регулирования.

Нормы административного права, как и нормы других отраслей права, представляют собой правило общего характера, определенную норму должного поведения, установленную государством, охраняемую и обеспечиваемую специальными государственными средствами. Их действие состоит в определении определенного порядка поведения участников административно-правовых отношений (субъектов) на которых распространяется их действие.

Соответственно, исследование норм административного права невозможно без анализа административно-правовых отношений, содержание и круг которых, в свою очередь, вызывают серьезные споры среди ученых-административистов. Это объясняется, прежде всего, трансформацией правоотношений, серьезными изменениями в системе государственного управления и государственной власти, что, соответственно, привело к необходимости переоценки предмета административного права, определению круга общественных отношений отнесенных к регламентации административным правом. Разночтения и разногласия в этом ключевом вопросе опасны и влекут за собой создание искусственных отраслей права или, наоборот, всеохватывающему явлению. К такой точке зрения приходят некоторые современные специалисты в области административного права, и с этим нельзя не согласиться.

Наиболее классической точкой зрения на предмет административного права является мнение о том, что к нему относятся отношения, возникающие в процессе государственного управле-

ния. Так, например, в советский период к такого рода общественным отношениям относили «отношения, возникающие в связи с организацией управления народным хозяйством, социально-культурной и административно-политической деятельностью [1, с. 93]. А.П. Корнев, проводя более подробный анализ административно-правовых отношений, помимо отношений в области государственного управления, отнес к ним еще и «отношения, возникающие в связи с разрешением органами государственной власти, суда и прокуратуры вопросов государственной службы, а также некоторых внутригосударственных вопросов управленческого характера» [2, с. 3].

Современное же изменение взглядов на роль и значение административного права сопровождается переоценкой его предмета. Чтобы подчеркнуть остроту момента, на наш взгляд, достаточно привести наиболее яркие точки зрения современных ученых.

Так, К.С. Бельский относит к предмету административного права не только отношения в сфере государственного управления, но и причислил к ним полицейские отношения и отношения в области административной юстиции. Так, по его мнению, административное право может состоять из трех тесно взаимосвязанных между собой в практической сфере и самостоятельных правовых образований внутри административного права: администрации, полиции, юстиции [3, с. 20-21]. Данная теория, на наш взгляд, подлежит серьезной критике. Так, полиция – это она из разновидностей, исполнительных органов власти обладающая определенной спецификой, и следует ли ее выделять как самостоятельное образование спорно и не соответствует ни одной из теории властей. Вместе с тем нельзя забывать

и о том, что административное право, помимо регулирования поведения деятельности государственных служащих, регламентирует и поведение служащих в негосударственных структурах.

Однако вместе с тем мнение К.С. Бельского как одного из основоположников современного административного права, классика отразилось на мнении ряда ученых, к ним можно, например, причислить Д.Н. Бахраха, который в своем учебнике 2004 г. «Административное право» к определению понятия административного права подходит через его предмет, и с этим нельзя не согласиться, так как нормы любой отрасли права несут на себе отпечаток общественных отношений, составляющих ее предмет. В предмете административного права он выделяет уже три составные, а именно общественные отношения, возникающие при осуществлении:

1. регулятивно и созидательной деятельности публичной администрации;
2. охранительной деятельности публичной власти;
3. административного судопроизводства судами [4, с. 1].

Ю.А. Тихомиров менее критичен. По его мнению, обновление концепции административного права следует искать в мирном сосуществовании публичного и частного права как правовых категорий, как двух опор правового знания, одной из несущих конструкции которого выступает административное право [5, с. 18-19]. При этом им выделяются следующие функции административного права:

- 1) организация и осуществление государственного управления;
- 2) государственное регулирование;
- 3) защита публичных интересов;
- 4) самореализация прав граждан в сфере государственного управления [5, с. 77-78].

Немного иная позиция высказана казахстанским ученым-административистом А.А. Тарановым, который выделяет следующие отношения, относимые им к предмету административного права:

- 1) связанные с организацией исполнительных органов власти;
- 2) возникающие в ходе реализации административно властных полномочий в управлении в взаимодействии органов власти с гражданами, государственными и негосударственными организациями;

3) административно-деликтного характера [6, с. 12-13].

Ю.Н. Стариков в систему административно-правового регулирования включает нормы, которые:

- 1) регулируют отношения в сфере организации и функционирования публичного управления, в области действия органов государственной исполнительной власти;
- 2) определяют порядок совершения управленческих действий и соответствующих управленческих процедур;
- 3) обеспечивают общественный порядок и общественную безопасность;
- 4) создают гарантии судебной правовой защиты физических и юридических лиц от незаконных решений и действий органов государственной власти, должностных лиц и муниципальных служащих посредством административного судопроизводства, осуществляемого в судах общей юрисдикции и арбитражных судах;
- 5) устанавливают виды административного принуждения за отрицательные результаты управления, неисполнение и ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, а также ответственность за совершение правонарушения в различных областях управления;
- 6) обеспечивают права и свободы как граждан, так и юридических лиц [7, с. 37-38].

Исходя из этого, им выделяются следующие четыре основных блока административного права:

- 1) организационно-управленческое право, регламентирующее отношения в сфере общей организации управления и его осуществления в различных отраслях и сферах;
- 2) управленческий процесс, т.е. порядок совершения управленческих действий, установления управленческих процедур, принятия и исполнения правовых актов управления, административный договор;
- 3) административный процесс, т.е. судебная защита граждан от действий и решений органов публичной власти, нарушающее их права и свободы;
- 4) административно-деликтное право [8, с. 313-314].

Исходя из приведенных точек зрения, видно, что до сих пор не достигнуто единого мнения о предмете и структуре административного права. Мнения разнятся. И в этом и есть специфика административного права.

Административное право, как уже указывалось выше, представляет собой совокупность норм права, регулирующих определенные общественные отношения, являющиеся предметом отрасли. При этом следует отметить, что именно административное право обладает самым широким предметом регулирования, который достаточно сложно систематизировать.

Если другие отрасли права выделили из своей системы отдельные процессуальные отрасли, например уголовное право или гражданское право. Тогда как в административном праве это сложно. Это объясняется разнообразием и разноплановостью административно-процессуальных отношений. Так, Б.Б. Аскарковым предложено следующее понятие административного процесса – внешняя правоприменительная деятельность органов и учреждений исполнительной власти и уполномоченных государством субъектов по урегулированию в пределах их компетенции конкретных юридических дел, возникающих на основе материальных норм различных отраслей права, осуществляемую в предусматриваемых процессуальными нормами права несудебных формах [9, с. 74-75].

Уже, исходя из этого определения, видно, что к данной сфере относятся как административно-деликтные отношения, так и отношения по реализации различных властных полномочий. Вместе с тем существуют мнения ученых о необходимости отдельного выделения административно-процессуального права. Так, такой точки зрения придерживаются В.Д. Сорокин, Н.Г. Салищева и др. Другие ученые предлагают объединить процессуальные нормы в специальную (третью) часть административного права, наравне в общей и особенной [10, с. 52-55]. Определенные шаги к этому уже сделаны. Так, в казахстанском законодательстве неоднократно поднимался вопрос о необходимости принятия административно-процессуального кодекса, который и был разработан весной 2009 года.

На наш взгляд, говорить о предмете административного права можно только через анализ стоящих перед ним задач. К наиболее основным задачам административного права можно отнести:

- определение статуса органов государственного управления и их должностных лиц;
- определение статуса субъектов отношений, возникающих в процессе государственного управления;

- правовая регламентация управленческой и регулятивной деятельности исполнительных органов власти;

- правовая регламентация административной ответственности за правонарушения;

- определение основ управленческих процедур и юрисдикционных процессов и пр.

Анализ стоящих перед анализируемой отраслью права задач показывает, что оно затрагивает наиболее важные и широкие сферы регулирования и управления. Административное право, являясь публичной отраслью права, охватывает самый широкий круг публичных отношений, а именно отношения, непосредственно связанные с государственным управлением. То есть в наиболее широкой трактовке его можно охарактеризовать как базовую отрасль права, представляющую собой юридическую сторону государственного управления.

В конце XX века в связи с разделением государственной власти на три ветви, когда основные управленческие функции были возложены именно на исполнительную власть, то и изменилось само определение административного права, которое сегодня в большинстве источников трактуется как «самостоятельная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, которыми регулируются общественные отношения в сфере исполнительной власти (государственного управления) [11, с. 3].

Однако, по нашему мнению, такая интерпретация административного права является слишком узкой и не отражает реального положения вещей. Из данного определения выпадает достаточно широкий круг правоотношений, а именно отношения, складывающиеся между гражданами и исполнительной властью, юридическими лицами и исполнительной властью, административно деликтные правоотношения рассмотрения дел в судебном порядке, обеспечение законности в деятельности исполнительной власти. Соответственно данное определение не является объективным.

Более широкое определение дано Ю.А. Тихомировым, который охарактеризовал административное право как «базовую отрасль права в системе права с мощным императивно-регулирующим потенциалом, обеспечивающим функционирование исполнительной власти и соблюдение публичных интересов юридическими и

физическими лицами, охрану и реализацию прав и свобод граждан» [12, с. 70].

Данное определение близко к реальному положению вещей. Именно публичный интерес является самоцелью административного права, его достижение обеспечивается всей системой исполнительных органов власти, а также иными органами власти, чью роль и деятельность нельзя принижать. Достижение публичных интересов обеспечивается достаточно широким инструментарием методов и средств, основными из которых являются регулирование и управление, причем и то, и другое осуществляется в жестком императивном режиме, без чего государственное управление в принципе невозможно. Причем методы управления и регулирования применимы ко всем без исключения общественным отношениям, независимо от сферы воздействия, круга лиц, поставленной цели.

Считаем, что административное право – это базовая, публичная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регламентирующих в императивном порядке общественные отношения в процессе реализации исполнительными и иными органами государственного управления процессами жизнедеятельности с целью их приведения в соответствие с публичными интересами.

Административно-правовые отношения – это вид правового отношения, складывающийся в процессе организации и деятельности исполнительных органов власти, а также непосредственно в процессе реализации ими и иными органами государственного управления возложенных на них задач и функций.

В научной литературе достаточно подробно рассмотрены особенности административно-правовых отношений, среди которых главенствующее положение занимает то, что они носят императивный характер, что обеспечивается нормами права (административными нормами).

Административно-правовые отношения представляю собой разновидность правовых отношений, разнообразных по своему характеру, юридическому содержанию, по их участникам. Им свойственны все основные признаки любого правоотношения, как-то: первичность правовых норм, вследствие чего правоотношение есть результат регулирующего воздействия на данное общественное отношение данной правовой нормы, придающей ему юридическую форму;

регламентация правовой нормой действий (поведения) сторон этого отношения; корреспонденция взаимных обязанностей и право сторон правоотношения, определяемая нормой и т.п.

Однако следует выделить некоторые особенности, дополняющие эту общую характеристику и способные служить основой для отграничения административно-правовых отношений от других видов правоотношений. К таким особенностям относятся:

- права и обязанности сторон данных отношений связаны с деятельностью исполнительных органов государства и других субъектов исполнительной власти;

- всегда одной из сторон в таких отношениях выступает субъект административной власти (орган, должностное лицо, негосударственная организация, наделенные государственно-властными полномочиями);

- административные правоотношения практически всегда возникают по инициативе одной из сторон;

- если произошло нарушение административно-правовой нормы, то нарушитель несет ответственность перед государством;

- разрешение споров между сторонами, как правило, осуществляется в административном порядке;

- административные правоотношения являются властеотношениями, построенными на началах “власть-подчинение”, где отсутствует равенство сторон. Признак подчинения является в таких отношениях доминирующим, поскольку он предопределен важнейшими приоритетами государственно-управленческой деятельности.

Подводя итог вышеуказанному, можно дать соответствующее понятие административного правоотношения, как урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.

Исходя из предмета научного исследования, а также отталкиваясь от приведенных понятий под административно-правовыми нормами, на наш взгляд, следует понимать юридические нормы должного поведения участников, установленные государством в лице уполномоченных органов (должностных лиц), выраженное в определенной организационной форме направленные на

регламентацию общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительных органов власти, а также непосредственно в процессе реализации ими и иными органами государственного управления возложенных на них задач и функций.

Данное понятие позволяет выделить две основные функции административно-правовых норм, а именно его учредительную функцию и регулятивную функцию.

Учредительная функция этих норм выражается в том, что в них устанавливается круг прав и свобод органов государственного управления, их подразделений, должностных лиц, то есть ими закрепляется правовой статус. В этом смысле административно-правовые нормы очень близки к конституционными нормами.

Административно-правовые нормы продолжают детализацию конституционных норм, одной из основных функций которых является учредительная. Она заключается в признании и юридическом оформлении важнейших социально-экономических и политических институтов общества. «Она проявляется в закреплении устойчивости системы общественных отношений, в сохранении и упорядочении основополагающих начал организации государства и общества. Одно из основных проявлений учредительной функции заключается в том, что Конституция придает общественным отношениям правовую форму, узаконивает общественно-политические институты, возникающие и развивающиеся в системе фактических общественных отношений, и наделяет их необходимыми юридическими качествами» [13, с. 28].

Если учредительная функция конституционных норм заключается в установлении, то в административно-правовых нормах используются традиционные средства правового регулирования, а именно: дозволение, предписание и запрет. Если конституционные нормы имеют всеобщий, универсальный характер, одновременно обращены ко всем субъектам и обычно не порождают конкретных правоотношений, то административные нормы, наоборот, направлены на создание и правовую регламентацию конкретных правовых отношений, и в них в подавляющем большинстве случаев четко указан круг субъектов. В качестве примера можно привести законодательство о государственной службе, которое обеспечивает непосредственную реали-

зацию в жизнь конституционные нормы о государственной власти, органах государственного управления и о конституционном праве граждан поступления на государственную службу РК.

В административно-правовых нормах непосредственно выражается регулятивная роль административного права, проявляющаяся в следующем:

а) административно-правовые нормы преследуют цель обеспечения должной упорядоченности организации и функционирования, как всей системы исполнительной власти (государственного управления), так и ее отдельных звеньев, рационального их взаимодействия;

б) административно-правовые нормы определяют тот или иной вариант должного, т.е. соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций (например, администрация края, области), либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы (например, общественные объединения, граждане). Должное поведение предполагает, какие действия можно совершать (дозволения), от каких следует воздержаться (запреты), какие совершать необходимо (предписания). В этом и выражается, по существу, управляющее воздействие на поведение;

в) административно-правовые нормы, действуя в сфере государственного управления, прежде всего и главным образом, предназначены для обеспечения эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, т.е. исполнения, проведения в жизнь требований законов Республике Казахстан. Тем самым они выражают сущность исполнительной ветви единой государственной власти;

г) административно-правовые нормы, определяя границы должного поведения в сфере государственного управления, служат интересам установления и обеспечения прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;

д) административно-правовые нормы, в отличие от многих других отраслей права имеют свои собственные юридические средства защиты от посягательств на них (невыполнение, недобросовестное выполнение их требований и

т.п.). Имеется в виду административная ответственность, как правило, наступающая во внесудебном порядке. В таком же аспекте можно говорить и о дисциплинарной ответственности, рамки применения которой несравненно уже, чем у административной ответственности (исключительно служебные отношения). Административные средства правозащиты не являются чисто административно-правовой прерогативой. С их помощью практически осуществляется защита не только административно-правовых норм и регулируемых ими управленческих отношений, но и норм многих других отраслей права (например, трудового, финансового, земельного и т.п.);

е) административно-правовые нормы во многих случаях могут выступать в роли регулятора иных общественных отношений, а не только их защитника. Так, с их помощью обеспечивается урегулированность финансовых, земельных, трудовых и иных отношений; именно на их основе определяется порядок взимания налогов, сборов, осуществляется государственный контроль за соблюдением налогового, природоохранного, трудового законодательства, устанавливаются основные организационные начала предпринимательской деятельности и т.п.;

ж) административно-правовые нормы достаточно часто устанавливаются непосредственно в процессе реализации исполнительной власти и непосредственно ее субъектами.

То есть нормы административного права определяют границы должного допустимого или рекомендуемого поведения участников управленческих отношений, устанавливают правовое положение и компетенцию органов исполнительной власти, а также регулируют их деятельность, регламентируют формы и методы осуществления исполнительной власти и определяют порядок взаимоотношений между субъектами управления.

Как уже отмечалось выше, норма права по своему юридическому значению есть определенное правило поведения, соблюдение которого гарантируется различного рода организационными, разъяснительными и стимулирующими средствами, а также применением в отношении тех, кто его не соблюдает, мер юридического принуждения (дисциплинарная, административная, материальная, уголовная ответственность). Подобные качества в полной мере присущи административно-правовым нормам. Вместе с тем

административно-правовые нормы имеют ряд существенных особенностей, выделяющих их в системе норм права.

Ученые-административисты высказывают различные точки зрения на особенности административно-правовых норм. Так, Ю.Н. Старилов указывает, что административно-правовые нормы обладают следующими характерными чертами: обеспечивают публичный интерес; обеспечивают организационное начало в системе регулирования управленческих отношений; оказывают одностороннее властное воздействие на субъекты права; обеспечены принуждением [8, с. 339].

М.Б. Смоленский отмечает иной перечень особенностей административно-правовых норм:

1) они определяют должное поведение всех лиц и организаций, действующих в сфере государственного управления;

2) определяя границы должного поведения в сфере государственного управления, административно-правовые нормы устанавливают и обеспечивают режим законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;

3) административная ответственность является юридическим средством защиты от посягательств на административно-правовые нормы;

4) с помощью административно-правовых норм обеспечивается регулирование таких общественных отношений, как финансовые, земельные, трудовые и др.;

5) административно-правовые нормы часто устанавливаются в процессе реализации исполнительной власти [14, с. 22].

Тогда как Ю.М. Козлов указывает на наличие более солидного перечня особенностей административно-правовой нормы, считая, что: нормы административного права предназначены для обеспечения эффективности реализации конституционных прав и свобод граждан в сфере государственного управления; имеют целью упорядочение организации и функционирования всей системы исполнительной власти; выражают сущность исполнительной ветви государственной власти; служат интересам установления режима законности и государственной дисциплины; имеют свои собственные средства юридической защиты (в виде институтов административной и дисциплинарной ответственности).

сти); регулируют не только собственно управленческие, но также земельные, финансовые и другие отношения; характеризуются созданием в процессе правоприменительного правотворчества; являются вторичными, подзаконными по отношению к нормам административного законодательства [15, с. 59-68].

Эти и многие другие точки зрения на специфику административно-правовых норм представляют собой интерес для теории административного права. Они во многом схожи друг с другом, одни являются более детализированными, а другие обобщенными. Но вместе они позволяют раскрыть специфику административно-правовой нормы, что определено самим понятием и содержанием административного права.

С нашей точки зрения, соглашаясь с выше приведенными позициями, считаем, что наиболее важными и существенными признаками анализируемых нами норм являются:

1) их публичный характер. Через административно-правовые нормы находит выражение государственный интерес. Нормы административного права, как уже указывалось выше, связаны с организацией и деятельностью специально созданной системы государственного управления, а в современных условиях с функционированием системы органов исполнительной власти они являются гарантом претворения в жизнь политики и решений законодательной и судебных органов государства. Таким образом, в нормах административного права находит выражение государственная политика в области обеспечения устойчивости существующего государственного строя, в том числе и системы разделения властей.

Иерархичность административно-правовых норм также предполагает, что каждая из них принята в соответствии с конкретной генеральной линией государственно-управленческой деятельности, которая базируется на учете общегосударственных, общественных, публичных интересов;

2) нормы административного права императивны, что во многом обусловлено самой природой административного права как юридической стороны государственного управления и, соответственно, методами административно-правового регулирования, а именно предписаниями должного поведения содержащихся в нормах административного права. Именно административно-правовые нормы характеризуются без-

апелляционно властным характером своих предписаний, не допускающим никаких возражений и иных вариантов поведения на уровне воли правоприменителя. Так, следует вспомнить правила дорожного движения или правила техники безопасности, в которых своеволие или варианты иного поведения даже не предполагаются и не допускаются.

Императивный характер предписаний должного поведения, содержащийся в нормах административного права автоматически предполагает односторонность властного воздействия управляющего субъекта на объект воздействия и обеспеченность принудительной силой государства. Именно исполнительная власть обеспечивает и поддерживает реализацию функции государственного управления всем объемом необходимого принудительного аппарата, наделенного необходимыми средствами и механизмами воздействия;

3) административно-правовые нормы по своей природе вторичны, то есть они принимаются на основании и во исполнение закона. То есть подавляющее большинство административно-правовых норм содержатся именно в подзаконных актах, которые, в свою очередь, принимаются для обеспечения непосредственной реализации, претворения в жизнь законов, поскольку сущность административно-правового регулирования заключается в обеспечении непосредственного государственного управления через доскональную или достаточно подробную регламентацию самого процесса государственного управления, закрепления конкретных управленческих режимов. Естественно, что это не возможно на законодательном уровне и обеспечивается целой системой подзаконных актов, разрабатываемых и принимаемых специально уполномоченными органами, являющимися специалистами в данной области, сфере, подробно анализирующих возможные ситуации и предупреждающих возможность допущения незаконных и нежелательных ситуаций, противоправных деяний или нецелесообразных решений. Практически подзаконное нормотворчество оказывается незаменимым инструментом всего процесса правоприменения и, соответственно, административно-правового регулирования.

Другой стороной медали является то, что принимаемые подзаконные акты должны быть направлены на обеспечение своевременного,

полного и точного исполнения детализируемого ими закона, не искажая или не подменяя его смысла. К большому сожалению, следует констатировать то, что на практике именно принимаемые уполномоченными государственными органами (должностными лицами) становятся основной «иконкой» для нижестоящих инстанций и они опираются на «вторичный» акт, забывая о первичной базе, самом законе. Это усугубляется иногда и тем, что принимаемые подзаконные акты иногда «сводят к нулю» сам закон, подменяя его, искажая его содержание, затягивая возможность реализации его норм и пр.

Еще одной немаловажной особенностью административно-правовой нормы является то, что они чутко реагируют на происходящие процессы. Это объясняется их предназначением как норм, призванных регламентировать особые общественные отношения – отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, а также самим порядком их принятия.

Нормы административного права не только упорядочивают, закрепляют и защищают новые общественные отношения, возникающие при изменении тех или иных обстоятельств, но и вытесняют из сферы исполнительной власти (государственного управления) общественные отношения, не отвечающие современным условиям. Что во многом определяется более простым способом принятия административно-правовых норм, тем более, что во многих его нормах определяется механизм исполнения, претворения в жизнь, применения требований законов к конкретным обстоятельствам и объектам управления.

Несмотря на теорию статичности правовой нормы, то есть постоянства, следует констатировать и тот факт, что фактическая действительность бесконечна и находится в постоянном движении, тогда как состояние, зафиксированное в норме, остается постоянной величиной. То есть фактически правовая норма отстает от реальной действительности, которая всегда движется и преобразуется. В связи с этим нормотворческому органу всегда приходится контролировать и обеспечивать постоянное соответствие нормы регулируемым им отношениям. И эта аксиома имеет непосредственное отношение к административно-правовой норме, так как регулируемые ею общественные отношения в процессе государственного управления наиболее под-

вержены изменениям и модификациям. Этим и объясняются постоянные изменения в действующем административном законодательстве, чему ярким примером является КоАП РК, изменения и дополнения в который вносятся с редким постоянством.

Целям исполнения и применения законодательства служит и правотворческая деятельность самих органов исполнительной власти. В случаях, когда нормы законов не имеют прямого действия, эту роль выполняют подзаконные акты, издаваемые Правительством, центральными и региональными органами исполнительной власти. Детализируя и конкретизируя конституционные и законодательные нормы, подзаконные акты делают их реально «работающими».

Любая правовая норма есть акт правотворчества, и административно-правовые нормы не представляют собой какого-либо исключения. За соответствующими субъектами исполнительной власти действующим законодательством закреплены полномочия по самостоятельному установлению правовых норм. Налицо административное законотворчество.

Для административного права характерно юридическое опосредствование такой деятельности, основным содержанием которой является исполнение или применение к конкретным обстоятельствам требований законов, составляющих основу всей правовой системы Республики Казахстан. Поэтому административно-правовые нормы как регулятор общественных отношений управленческого типа могут характеризоваться в качестве одной из важнейших юридических форм правоприменения в сфере государственного управления. Следовательно, данные нормы несут в своем содержании двойную юридическую «нагрузку»: правоустановительную и правоприменительную. Между этими функциями административно-правовых норм теснейшая взаимосвязь, в рамках которой четко выявляется следующая закономерность: правоустановление (правотворчество) по своей сути служит целям правоприменения (исполнения). Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что действующим законодательством установлено, что нормативные акты субъектов исполнительной власти издаются «во исполнение» законов.

Однако вся совокупность действующих административно-правовых норм не сводится к тем, которые устанавливаются непосредственно

названными субъектами. Многие нормы административного права содержатся в Конституции Республики Казахстан. Ими определяются основные параметры государственно-управленческой деятельности и возникающие в ее процессе управленческие отношения (например, конституционный статус личности, субъектов исполнительной власти и т.п.). Почти в каждом законе немало административно-правовых норм.

Это означает, что существует определенная иерархия административно-правовых норм: конституционные нормы, нормы законов и нормы, право на установление которых предоставлено действующим законодательством непосредственно субъекту исполнительной власти (например, Правительству РК). Наполненные единым юридическим содержанием эти правовые нормы не равнозначны по своей юридической силе.

Как уже отмечалось, административно-правовые нормы, устанавливаемые субъектами исполнительной власти, вторичны по сравнению с аналогичными нормами конституционного или законодательного характера, т.е. производны от них. Последние по своему юридическому значению первичны. Отсюда – подзаконность не только деятельности субъектов исполнительной власти, но и устанавливаемых ими административно-правовых норм. В иерархии правовых норм им отводится определенное место, выражаемое следующей юридической формулой: они создаются на основе (основании) и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента Республики Казахстан как главы государства.

Являясь вторичной, то есть производной формой правоустановления, административно-правовые нормы, создаваемые непосредственно субъектами исполнительной власти, обеспечивают действенность, прежде всего, конституционных и законодательных правовых норм. Тем самым они служат одним из существенных юридических средств, придающих этим нормам характер реально «работающих» правовых установлений, а также детализирующих и конкретизирующих содержащиеся в них общие правила поведения.

Поэтому на долю административно-правовых норм, создаваемых субъектами исполнительной власти, падает основная нагрузка по приданию тем или иным позициям, законодательно закрепленным, прямого действия. Иначе

говоря, общие нормы закона в процессе их применения в рамках функционирования механизма исполнительной власти и в полном соответствии с функционально–компетенционными принципами разделения властей, как правило, нуждаются в опосредствовании их нормами административного права.

Государственно-правовая действительность наглядно подтверждает жизненность подобного, отработанного многолетней практикой, механизма соотношения административно-правовых норм, содержащихся в законодательных актах и устанавливаемых субъектами исполнительности власти (например, механизм проведения в жизнь законодательства о приватизации, борьбе с монополизмом, об охране окружающей природной среды и т.п.).

Административное нормотворчество, однако, не может быть безграничным, хотя, как показывает практика, подобная тенденция проявлялась с различной интенсивностью в процессе развития отечественной системы государственного управления. В связи с этим обращают на себя внимание весьма показательные моменты, относящиеся к содержанию и порядку формирования административно-правовых норм,

Во-первых, длительный период времени законодательная (представительная) власть действовала формально, в силу чего она практически подменялась исполнительной властью. В результате большинство административно-правовых норм создавалось не законодательным путем, а органами государственного управления общей компетенции (как например, в начале 90-х годов законодательство о приватизации государственного имущества). Дело, в конце концов, дошло до того, что в состав действующего законодательства, вопреки Конституции, стали включать и постановления Правительства, т.е. исполнительная власть, по существу, превращалась в составную часть законодательного процесса. В законодательном регулировании многих общественных отношений наблюдались многочисленные пробелы, которые «заполнялись» обилием правительственных нормативных актов, не всегда соответствующих букве и духу закона.

Во-вторых, чрезвычайное развитие получило административное нормотворчество отраслевого характера, следствием чего стало обилие ведомственных административно-правовых норм, нередко расходящихся с требованиями законно-

сти и правопорядка, т.е. вообще не опирающихся на законодательство.

Необходимо, однако, учитывать, что, несмотря на то, что для исполнительной власти главное не правотворчество, а правоприменение, лишить субъекты этой ветви власти определенного объема правоустановительных полномочий было бы не оправданным. Но для этого требуется четкое и недвусмысленное решение вопроса о границах и объеме компетенции субъектов исполнительной власти по самостоятельному, но непременно подзаконному, установлению административно-правовых норм. Пока эта задача последовательно не решена.

Достижению такой цели может способствовать следующее. Прежде всего, административно-правовые нормы общего характера должны иметь, как правило, законодательную форму своего выражения. Поскольку же полностью решить данную задачу подобным путем не реально, постольку соответствующие субъекты исполнительной власти наделяются полномочиями по созданию таких норм в случаях, когда:

а) соответствующий законодательный акт прямо предусматривает таковую возможность;

б) определяемая для данного субъекта исполнительной власти компетенция включает его правоустановительные полномочия, причем не в виде простой констатации, а в конкретном выражении (например, перечисление вопросов, по которым могут издаваться нормативные акты). Пока данная проблема практически четко не решается;

в) исполнительное (административное) нормотворчество используется преимущественно в целях внутрисистемного регулирования, т.е. в интересах внутренней организации механизма исполнительной власти (государственного управления);

г) используется механизм «делегированного» законодательства, т.е. законодатель передает тому или иному субъекту исполнительной власти соответствующие правоустановительные полномочия, в обычных условиях относящиеся к исключительной компетенции законодателя. Этот институт у нас не развит, но его перспективное значение очевидно. Главное состоит в том, чтобы в законодательных актах непрямого действия был установлен конкретный адресат их исполнения с одновременным определени-

ем объема необходимых для этого подзаконных нормотворческих полномочий.

Таким образом, необходимы условия, не позволяющие чрезмерно расширять сферу административного нормотворчества. С другой стороны, столь же необходимы и условия, позволяющие этому виду правоустановительной деятельности развиваться в строгих рамках законности и государственной дисциплины.

Административно-правовые нормы содержат в себе юридически обязательные правила поведения, адресованные, прежде всего, субъектам исполнительной власти (государственного управления). Объясняется данная особенность тем, что на характер административно-правовых норм оказывают определяющее влияние природа и социальное назначение государственно-управленческой деятельности. Соответственно и в современных условиях основным объектом административно-правового регулирования по-прежнему остаются действия (поведение) исполнительных органов, их внутренних структурных подразделений, а также действующих от их имени должностных лиц. Административно-правовые нормы, следовательно, рассчитаны в значительной степени на регулирование организации и функционирования аппарата государственного управления.

Административно-правовые нормы не могут быть сведены к чисто «аппаратным». Роль этих норм значительно более многообразна, что прямо вытекает из сущности и назначения государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти. Соответственно, аппарат управления «живет» не только и не столько интересами собственного бытия. Он повседневно связан как с нижестоящими звеньями, так и со всеми иными сторонами, действующими в сфере государственного управления, либо так или иначе затрагивающими ее интересы. В первом случае имеются в виду различного рода государственные по своему характеру образования (предприятия, корпорации, учреждения и т.п.), а во втором – негосударственные образования политического, социально-культурного, коммерческого типа, а также, что особенно важно подчеркнуть, граждане.

Следовательно, регулирующее воздействие административно-правовых норм весьма масштабно. В этом их универсальность, как универсальна (в смысле масштаба) сама деятельность

по реализации задач и функций исполнительной власти. При этом, конечно, надо иметь в виду, что административно-правовые нормы не регулируют отношения между гражданами.

Исходя из всего вышесказанного следует сделать вывод о том, что нормы административного права представляют собой один из видов правовой нормы, юридические нормы должного поведения участников, установленные государством в лице уполномоченных органов (должностных лиц), выраженные в определенной организационной форме, направленные на регламентацию общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительных органов власти, а также непосредственно в процессе реализации ими и иными органами государственного управления возложенных на них задач и функций.

Литература

1. Советское административное право. Государственное управление и административное право/ под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина – М: Юрид. Лит-ра, 1978. – С. 240.
2. Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М: Юрид. Лит-ра, 1978. С.
3. Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. – 1997. – № 11.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М: Издательство БЕК, 1997.
5. Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 290.
6. Таранов А.А. Административное право. – А: Жеті Жарғы, 1997. – С. 240.
7. Стариков Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. – 2004.
8. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1 История. Предмет. Нормы. Субъекты. – М., 2002. – С.540.
9. Аскарв Б.Б. К вопросу о понятиях и видах административного процесса / Вестник КазНУ. Серия юридическая. – № 3 (43). – 2007. С. 137.
10. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации. В 3-х ч.: учебник для вузов. – М., 2003. – С. 480
11. Овсянко Д.М. Административное право. – М., 1995. с....
12. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. Второе издание. – М: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – С. 697.
13. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: учебное пособие, для вузов. – М: Закон и право. ЮНИТИ, 1997. – С.159.
14. Смоленский М.Б. Административное право для студентов вузов. – Ростов на Дону: Феникс, 2006. – С. 253.

А.Е. Жатқанбаева

Автор мақаллада мемлекет уәкілетті органдар арқылы әкімшілік құқығының нормасы құқықтық норма ретінде қарастырады.

А.Е. Zhatkanbayev

The author concludes that the rules of administrative law are one of the types of legal norms and legal rules is a proper behavior of participants established by the State and its authorized agencies.