

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.92

В. Ф. Волович

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ

Рассматриваются сущность и содержание (структура) административно-правовых норм и складывающиеся на их основе административно-правовые отношения. Анализируются элементы административно-правовых норм, отмечается усиление на современном этапе удельного веса стимулирующих, рекомендательных административно-правовых норм. В условиях рыночного хозяйства возрастает роль горизонтальных административно-правовых отношений.

В общей теории государства и права, теории государственного управления административно-правовым нормам и отношениям уделяется постоянное и пристальное внимание, наиболее крупные исследователи-правоведы обращались к этой проблеме (см. рекомендуемую литературу в конце статьи). Особенно следует назвать исследования таких ученых, как С.С. Алексеев, Н.Г. Александров, А.П. Алексин, М.В. Баглай, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, В.В. Борисов, Ю.М. Козлов, А.Е. Козыр, О.Э. Лейст, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, А.Ф. Ноздрачев, Г.И. Петров, С.В. Полеина, С.С. Студиникин, Ю.М. Тихомиров, Ц.А. Ямпольская, О.М. Якуба.

Внимание, уделяемое нормам права, объясняется тем, что они образуют основу правового регулирования, а правоотношения выступают средством претворения предписаний юридических норм в реальную действительность, воплощение их в поведение граждан. В нормах административного права закрепляется управленческий потенциал государства, что особенно важно сейчас, когда жизнь ставит вопрос об укреплении российской государственности. Для административно-правовых отношений характерна первичность правовых норм. Через правоотношения достигается регулирующее воздействие на разные виды общественных отношений конкретных административно-правовых норм. Правовая норма придает общественному отношению юридическую форму.

Нормы административного права устанавливаются или санкционируются уполномоченными на то органами государства для регулирования общественных отношений. Норма административного права, выполняя регулятивную роль, представляет собой модель должного поведения участников общественных отношений. Для того чтобы норма административного права была реализована, превращена в действительность, необходимо обеспечить заданное поведение, полное соответствие поведения субъекта административного права предписаниям, содержащимся в конкретной норме. При этом эффективность административно-правового воздействия резко возрастает при неукоснительном следовании принципам законности и правового контингента, т.е. непрерывности, продолжительности, преемственности. В исследованиях по истории Древней Греции отмечается, что

накануне похода персидского царя Ксеркса на Грецию грек Деморатос сказал ему, что хотя спартанец свободен, он имеет над собой хозяина по имени закон. Одновременно грек указал и на то, что страх перед законом не чета страху дворцовых слуг.

Разумеется, требуются настойчивость и воля государственного аппарата, прежде всего, органов исполнительной власти, субъектов местного самоуправления по безусловному и последовательному проведению в жизнь административно-правовых норм, базирующихся на конституционных предписаниях. Норма административного права по своему юридическому предназначению представляет собой определенное правило поведения, реализация (исполнение, предписание) которого обеспечивается организационно-правовой деятельностью различных органов, использующих регулирующие, стимулирующие и другие средства, а также путем использования в отношении тех физических и юридических лиц, которые их не соблюдают, государственного принуждения.

В любой отрасли права форма выражения права (закон, нормативно-правовой акт, судебный прецедент, правовой обычай, в целом юридический характер) и содержание тех или иных правовых норм должны соответствовать сущности, социальному назначению конкретной отрасли права. Административно-правовые нормы регулируют общественные отношения в сфере функционирования исполнительной власти, административной защиты личности, обеспечения правопорядка и укрепления обороноспособности страны. В своей совокупности административно-правовые нормы и составляют административное право. Система норм административного права обеспечивает повседневную реализацию управленческого потенциала государства. А само деление правовых норм на отрасли, подотрасли, институты, и возможность применения тех или иных норм к различным общественным отношениям определяется, с одной стороны, жизненными потребностями в интеграции правового воздействия, с другой – дифференциацией применения норм права к конкретным сферам, областям и отраслям государственного регулирования. Административно-правовая норма, будучи основной ячейкой правовой материи, регулирует повседневные отношения,

практически охраняет и обеспечивает реализацию правового статуса гражданина.

Административно-правовые нормы, как и вообще правовые нормы, являются мощным средством мобилизации народа, всех слоев общества на решение стоящих в современный период перед страной задач, поскольку в правовых нормах в определенной мере выражается опыт повседневной, непрерывной и непосредственной организации общественных отношений, осмысление теорией и практикой протекающих социальных реалий. Административно-правовые нормы во многом отражают общегосударственные интересы, социальные, национальные, производственно-технологические особенности отдельных регионов, отраслей, сфер, крупных предприятий при выработке и реализации экономической стратегии и тактики, способствуют социально-экономическим преобразованиям, всей общественной жизни страны. Одновременно следует подчеркнуть, что способы, методы и особенности государственного управления, базирующиеся на административно-правовых нормах, предполагают постоянное их совершенствование с учетом специфики объектов и возрастающих масштабов воздействия государства на деятельность всех субъектов административного права в народном хозяйстве, других сферах.

Усиление роли административного права, возрастание его организующего воздействия на повседневное развитие институтов государственности, укрепление правопорядка предполагают четкое закрепление прав, обязанностей, ответственности субъектов административно-правовых отношений, их правового статуса, правового положения и компетенции. Важно учитывать это требование в современный период, когда одним из главных и по существу определяющим условием, способным обеспечить сохранение национальной безопасности страны, устранить предпосылки дезинтеграции, является усиление юридической и политической ответственности исполнительной власти, других ветвей государственной власти по обеспечению законности и правопорядка в стране, ее территориального единства. Укрепление режима законности во всех областях государственного управления, последовательное обеспечение устойчивого развития России укрепят доверие к государству, мудрости и профессионализму кадров государственного аппарата. Весьма важно в законодательстве, регулирующем повседневную деятельность исполнительной власти, четко определить долгосрочную стратегию социально-экономических и политико-правовых преобразований в стране, указать основные направления деятельности высшего звена управления как реакции на вызов времени.

Нельзя не согласиться с ведущими учеными-экономистами нашей страны, утверждающими, что самый большой изъян современной реформы "состоит в том, что она утратила целевую ориентацию". Сущность государственного управления прежде всего характеризуется целью, а само непосредственное управление – это целенаправленное воздействие. Вот почему цель государственного управления важнейший элемент повышения эффективности деятельности исполнительной влас-

ти, усиления ее народности, повышения демократичности. Предстоят весьма обстоятельные, предельно честные изложения причин и условий сложившихся нарушений законности, технологической, исполнительской дисциплины в стране, экономического и финансового кризиса, сложившегося недоверия ко всем ветвям власти как в центре, так и на местах.

В современных социально-экономических и политических реалиях исполнительная власть, все органы государственного управления призваны обеспечить тесное единение всех граждан, преодоление различных местных, узкопрофессиональных, конфессиональных, национальных, демографических и партийных различий и разногласий, острых противоречий, не допустить пессимистических и панических настроений.

Для решения столь кардинальных задач следует основательно менять стиль управления, повышать профессионализм и деловые качества руководящего и оперативно-функционального персонала органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти призваны использовать имеющийся национальный научный потенциал, укреплять органическую связь управленческих звеньев с научными учреждениями, культурой, другими сферами социальной и духовной жизни страны. Органическое единство демократических начал в деятельности органов управления, строгое следование этическим требованиям, широкое использование научных достижений резко повысят эффективность, результативность, производительность функционирования субъектов и объектов управления. В последние годы резко снизились ответственные консультативные и экспертные возможности академических и университетских центров России. Отсутствует авторский контроль научных учреждений при внедрении их предложений в государственное строительство, законотворчество.

Административно-правовые нормы содержат в себе юридические обязательные правила поведения. По своей регулирующей направленности, юридическому содержанию административно-правовые нормы могут быть подразделены на запретительные, обязывающие и уполномочивающие. Запретительные нормы содержат запреты на какие-либо действия. Это прежде всего нормы, связанные с соблюдением правил противопожарной безопасности, охраны общественной безопасности, охраны жизни и здоровья граждан. В запретах устанавливаются обязанности физических и юридических лиц воздерживаться от совершения четко обозначенных в правовых нормах действий.

Нормы административного права, в которых установлены запреты, носят не только обязательный, но и принудительный юридический характер. Эти нормы обращены ко всем субъектам административного права, а не только к тем, которые совершили или могут совершить административные деликты. Их исполнение обеспечивается прежде всего тем, что они большинством граждан выполняются добровольно. Однако не исключается и возможность применения административно-принудительных мер. Специализация административно-правовых норм осуществляется прежде всего в рамках институтов, а также применительно к отраслям и сферам

права и проявляется в наличии регулятивных и охранительных норм.

Охранительные нормы всегда содержат санкции, что позволяет учитывать своеобразие, особенности конкретных правонарушений (степень и форму правонарушения, последствия деликта), влияющие на размеры санкций. Большинство подобных норм имеют не трех-, а двухчленную структуру, т.е. состоят из гипотезы и санкции. При этом подобная гипотеза содержит правило для правоохранительного или судебного органа, предусматривающее его право применять определенные санкции. Предписания административно-правовой нормы во многих случаях не совпадают с положениями статьи или параграфами нормативного акта. Структурные элементы административно-правовой нормы могут находиться в разных статьях определенного акта. Нередко гипотеза и диспозиция административно-правовой нормы помещены в одном нормативном акте, а санкция – в другом. Такое содержание структуры административно-правовой нормы особенно характерно при регулировании статуса государственных служащих.

Обязывающие нормы содержат определенные требования к организации хозяйственной и социально-культурной деятельности. В федеральном законе Российской Федерации 1996 г. "О государственном регулировании АПК" установлены правовые основы экономического воздействия государства на сельское хозяйство и другие отрасли АПК. В законодательном акте четко определены задачи исполнительной власти по обеспечению продовольственной безопасности страны, по существу основы всей национальной безопасности. Одновременно определяются границы, компетенция, диапазон воздействия центральной и местной администрации АПК по формированию и функционированию рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Уделено серьезное внимание правовому обеспечению государственного регулирования кредитования, финансирования, расчетов и страхованию в сфере аграрно-промышленного производства, развитию и внедрению в сельскохозяйственное производство научных достижений, подготовки высококвалифицированных специалистов.

Вместе с тем нельзя не видеть, что законодательное закрепление правовых основ современной аграрной политики Российской Федерации нуждается в серьезном подкреплении законодательством субъектов РФ и локальном административном правотворчестве. При этом не нужно повторять содержание федерального законодательства, а необходимо на его основе создавать новые законы, которые гармонично увязывались бы с федеральными и отражали потребности, своеобразие конкретной территории, местных организационно-правовых форм хозяйствования. Как нам представляется, такое единство будет способствовать обеспечению сочетания мощного центра и успешно развивающихся регионов. Нельзя не обратить внимание на то, что в сфере АПК весьма важно обеспечить правовое регулирование развития инфраструктуры на селе (высококачественная переработка продукции, профессиональное медицинское обслуживание, высокий уровень образовательных услуг сельских

школ, улучшение качества жизни сельчан, дорожное строительство, повсеместное культурно-информационное обслуживание). Обязывающие административно-правовые нормы, содержащиеся в законодательных актах, будут достаточно эффективным средством управления в сфере АПК, других областях, сферах, отраслях, если помимо должного ресурсного обеспечения, общие требования законов будут scrupulously расшифровываться в подзаконных актах.

Уполномочивающие нормы предоставляют права и обязанности контрольно-надзорным органам исполнительной власти по ограничению, приостановлению, прекращению деятельности субъектов хозяйственной и иной сферы, привлечению их к ответственности при совершении административных проступков. Среди уполномочивающих норм имеются и административно-правовые нормы, которые разрешают поступать гражданам по их разумению, а органам исполнительной власти, должностным лицам – в пределах их компетенции на основе свободного (разумного) усмотрения.

Проявление рациональной и ответственной инициативы должностными лицами, руководителями органов исполнительной власти при их высоком профессионализме и надлежащих деловых качествах повышает эффективность управления. Профессионализм, искусство управления означает умение противостоять неожиданностям, последовательно устранять недостатки, ошибки, аномалии, упущения в работе. При этом важно опираться на опыт и интересы трудящихся, элиту науки, рабочего класса, крестьянства, всех слоев общества, умение организовать проведение в жизнь принятых нормативных актов.

При всех сложностях и трудностях повсеместного внедрения рыночного хозяйства человек, его блага, социальная направленность реформ являются основой успешного преодоления препятствий. Зачастую в управленческой практике не дается отличий разумной инициативы в деятельности аппарата управления от шумихи, а представление об инициативе, усмотрении не всегда связывается с юридической ответственностью. В современных условиях для государственного регулирования социально-экономических отношений характерен усиливающийся дифференцированный подход – общее решение проблемы, определение правовой основы, в то время как повседневное управление, осуществляемое прежде всего и главным образом в рамках региональных органов исполнительной власти, представляет собой строго определенную организаторскую деятельность по направлениям функционирования объектов хозяйственной и социально-культурной сфер.

Нормы административного права, как правило, не должны применяться, если не подготовлены условия для их реализации (финансовые, научно-технические, организационно-административные, социально-культурные, духовные, идеологические). Несомненным достоинством современной практики администрации явилось установление традиции организовать реализацию вновь принятых законодательных актов с помощью специальных программ на всех трех уровнях управления. Несомненно, главным в содержании реализации программ долж-

но быть обеспечением устойчивого развития страны, региона, конкретной организации, сочетание научности и прагматизма, продуктивности, достижение поставленных целей. При этом, чтобы исключить дублирование правового регулирования на трех уровнях, возникновения здесь противоречий, полезным может быть предложение о том, чтобы исключить параллельное регулирование субъектов федерации, местных органов самоуправления в сфере действия федеральных законов, кроме случаев, когда такое прямо разрешено в законе. Учитывая дискуссионный, а порой и конфликтный характер данной сферы действия административно-правовых норм применительно ко всему содержанию управления, необходимо более глубоко использовать возможности судебной системы, прежде всего судов общей юрисдикции, а также арбитражных судов.

Как представляется, использование возможностей судебной власти в разрешении управленческих конфликтов будет способствовать решению извечной проблемы, нигде и никакой правовой системой не решаемой, как бы вечное противостояние: как взять больше права, не неся обременительных обязанностей, юридической ответственности? Или как установить для нижестоящих субъектов управления обязанности, сохраняя за вышестоящими органами по существу только права? В конечном счете административно-правовые нормы должны способствовать разумному и справедливому сочетанию прав и обязанностей конкретных участников административно-правовых отношений. В этой связи громадная роль в укреплении законности принадлежит конституционному законодательству.

По своему содержанию нормы административного права должны соответствовать Конституции РФ, что означает, во-первых, что они не могут противоречить буквальному содержанию ни одной из конституционных норм; во-вторых, что они должны отвечать конституционным принципам и целям современного правового регулирования, нашедшим закрепление в преамбуле Конституции, декларациях, учредительных актах. Одновременно административно-правовая норма признается конституционной, если она соответствует исторически сложившимся принципам российского права. Разумеется, при толковании административно-правовых норм кроме формально юридических требований необходимо руководствоваться и политическими, социально-экономическими, историческими и другими факторами.

Нормы административного права применяются ко всем правовым вопросам, на которые распространяется текст содержания или толкование закона. Нравственные предписания не могут отменить или изменить законодательный акт, нормативно-правовое предписание. Нравственные нормы в сфере управления должны применяться повсеместно, особенно в прямо предусмотренных законодательством случаях. Толкование положений закона осуществляется прежде всего по прямому смыслу, при необходимости оно толкуется в соответствии с их содержанием и целью, наконец, по аналогии. В случае, когда то или иное конкретное дело необходимо решить по рациональному и нравственно обеспеченному усмотрению юрисдикционного органа или в случае особых условий,

субъекты управления должны руководствоваться началами справедливости, добра, интересами сторон, а также обязаны неукоснительно следовать правовым предписаниям. Такими определяющими основами являются: "не дважды два за одно", "нет административного деликта без указания на то в законодательном акте", "не имеют обратной силы положения закона, устанавливающего юридическую ответственность, ужесточающего административное взыскание", "специальный закон отменяет действие общего закона", "никто не может и не должен быть судьей в собственном деле", "разумная экономия административного принуждения", "право на обжалование".

В этой связи весьма интересными представляются положения теории и практики административного законодательства о соотношении аналогии закона и аналогии права. Аналогия закона выражается в том, что в соответствующих отношениях, поскольку это не противоречит их существу и целям конституционных норм, применяется административное законодательство, регулирующее сходные отношения. Смысл применения аналогии права состоит в том, что права и обязанности конкретных субъектов административно-правовых отношений определяются, исходя из общих начал и смысла административного законодательства при неуклонном следовании требованиям добросовестности, разумности и справедливости, выполнения гарантии соблюдения законности, приоритете защиты прав и интересов граждан. В связи с бурным развитием законодательства, инкорпорацией, частичной кодификацией, консолидацией норм административного права потребность в применении аналогии закона возникает достаточно редко. В еще большей степени данное положение относится к аналогии административного права. Современные административно-правовые нормы достаточно четко определяют статус всех субъектов исполнительной власти, а также устанавливают порядок создания, реорганизации и ликвидации органов государственного управления, предприятий, организаций, учреждений, объединений, хозяйств.

Административно-правовое регулирование будет достаточно эффективным средством управления, если при этом общие требования законов будут скрупулезно детализироваться в подзаконных актах. Усиление роли закона как основного источника административного права не ведет к снижению роли подзаконных актов. Посредством административного законодательства устанавливаются единообразные правила деятельности юридических и физических лиц по реализации требований, в частности, правовых, административных режимов.

В настоящее время просматривается тенденция в административном законодательстве, когда усиливается удельный вес стимулирующих и дозволительных, управомочивающих норм, ведущая к усилению юридической ответственности органов исполнительной власти, гарантирующей условия для повседневного творческого участия населения в реализации общегосударственных и местных задач. Акты административного законодательства устанавливают как материальные, так и процессуальные правовые нормы. Надлежащий правовой механизм реализации законодательства, административно-

процессуальное обеспечение являются необходимыми условиями повышения эффективности правового регулирования.

Административно-правовые нормы относятся к числу динамично и постоянно меняющихся. Одновременно в своей сущности они стабильны и традиционно несут в себе возможности по обеспечению преобразований, характерные для всей правовой системы. Многие положения административного права по своему характеру и соотношению с другими отраслями наиболее мобильны и со временем требуют более или менее значительных перемен, трансформации. В противном случае эти нормы не будут выполнять своего гражданского и социального предназначения. Речь идет прежде всего об административных режимах, правовом регулировании функций, форм и методов управления в сфере экономики и социально-культурном строительстве. Административное законодательство является одним из важнейших элементов повседневного регулирования экономики в самых разных по государственному устройству странах. Оно используется в самых различных государствах – от либерально-демократических и до таких, когда все хозяйствующие субъекты находятся под постоянным жестким и достаточно детальным контролем государства.

Легитимная государственная власть России в современный период недостаточно широко опирается на административное законодательство, аппарат профессионалов исполнительной власти, материальные ресурсы (в том числе и достаточно скудные – финансовые), методы убеждения и принуждения. Нельзя не сказать, что в государственном строительстве, его политико-правовой идеологии есть им присущие закономерности. Одна из них выражается в том, что если государственная власть не использует весь потенциал государственного управления и регулирования, то может произойти коррозия или даже разрушение государственных несущих конструкций, а субъекты, юридически несущие ответственность за государственную и общественную безопасность страны, обязательно окажутся под ее обломками.

Все еще приходится напоминать, что необходимо отличать на основании конституционных норм фактическое положение вещей от существующего. Очень много из того, что можно прочесть в конституционных законах, существует порой только формально. Питательной средой такого положения служат нарушение законности, протекционизм, коррупция, внешнее вмешательство, организованная преступность. Вот почему управленческая элита должна быть профессионально готовой дать вызов времени, суметь обеспечить сплочение всех слоев народа, а на этой базе и необходимое единство всех ветвей государственной власти, исключить подмену реальных проблем выдуманными, иллюзорными, несбыточными пожеланиями и прогнозами.

Для многих проблем, к сожалению, характерно повышение их устойчивости не доказательствами, соответствующими логике, а материализацией истинно-подобными (правдоподобными) домыслами. В этой связи наука обязана осознать и выработать пути устойчивого развития страны, а политические силы проявить волю к ее реализации. У государственной власти может не быть

в соответствии с Конституцией необходимых полномочий в критических ситуациях, когда нарушения конкретных требований законности и охраны прав человека ведут к государственной катастрофе. В этих ситуациях у граждан также нет другого выбора, кроме активной поддержки национальной государственности. Все субъекты административного права имеют на таком этапе только обязанности по поддержанию государственной жизнеспособности, сохранению населения и территории.

Научность (объективность) государственного управления предполагает умение (в известном смысле – искусство) не только создавать, но и оберегать, сохранять от пренебрежения, порчи и разрушения все то, что есть ценного в историческом наследии прошлого, современной действительности. Административно-правовые нормы, непосредственно организаторская профессиональная работа субъектов исполнительной власти имеют огромную нагрузку, несут на себе серьезную юридическую и политическую ответственность, выступая в качестве важнейшего фактора развития предприятий, организаций и учреждений, в целом страны. Этими нормами как бы опосредствуется и гарантируется реализация юридических средств других отраслей права.

По содержанию, общности конкретных целей и сфер регулирования административно-правовые нормы группируются в правовые институты, границы между которыми весьма условны, подвижны. Действие административного законодательства во времени по общему, относящемуся ко всем видам нормативно-правовых актов правилу, не имеет обратной силы. Это означает, что они распространяют действие только на общественные отношения, которые возникают после введения соответствующего акта в действие. Разумеется, данное правило не распространяется на те случаи, когда происходит смягчение и вообще устранение юридической ответственности по административному праву за определенные деликты.

Классификация административно-правовых норм позволяет более глубоко изучить их юридические свойства, особенности. Они классифицируются, делятся на группы. Наиболее важными основаниями установления юридической силы норм административного права, их классификации служат: конкретное содержание административно-правовой нормы; юридическая сила нормы; характер диспозиции; время и территория действия правовой нормы; действие правовой нормы по видам субъектов административного права.

Главным средством, при помощи которого требования норм административного права претворяются в жизнь, в действие, выступает административно-правовое отношение. Посредством правоотношения административно-правовая норма воплощается в поведении людей, выступает способом осуществления административного права, будучи основной юридической формой реализации объективного права. Другими словами, административно-правовое отношение – урегулированное административно-правовой нормой управленческое отношение, в котором субъекты выступают носителями взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовыми нормами.

Административно-правовые отношения осуществляются в сферах, областях и отраслях государственного управления, путем их опосредствуется компетенция субъектов исполнительно-распорядительной деятельности, их правовой статус. При этом весьма важно учитывать то, что действия администрации по отношению к гражданину во многих сферах характеризуются государственно-властными полномочиями, а местного самоуправления – юридически-властными. Существует и обратная связь, зависимость органов государственного

управления от граждан, когда увеличиваются обязанности именно органов исполнительной власти по реализации прав граждан. Административное право является в конечном счете неразделенной совокупностью прерогатив и обязанностей, которые неразрывно связаны между собой. Административно-правовые отношения классифицируются по конкретному содержанию, по юридическому характеру, по соотношению прав и обязанностей участников (кстати, по этому признаку они делятся на вертикальные и горизонтальные).

ЛИТЕРАТУРА

Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационной структуры. М., 1990; Агаева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении. М., 1990; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997; Афанасьев В.Г. Общество, системность, познание и управление. М., 1981; Басков В.И. Прокурорский надзор. М., 1995; Бахрах Д.Н. Структура аппарата управления. Свердловск, 1983; Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976; Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995; Бонер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992; Васильев А.Н. Правовые категории. Методологические аспекты правовых категорий. М., 1976; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 1998; Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987; Демократизация аппарата управления. Киев, 1990; Дрого Р. Административная наука. М., 1982; Дубовицкий. Законность и усмотрение в советском государственном управлении. Минск, 1984; Елистратов А.П. Очерки административного права. М., 1921; Исполнительная власть в Российской Федерации. М., 1996; Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы. М., 1924; Карташов В.Л. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989; Козлов Ю.М. Горизонтальные административно-правовые отношения. М., 1971; Козлов Ю.М. Исполнительная власть: центральные органы федеральной исполнительной власти // Вестник МГУ. Право. 1993. № 3-4; Кокошкин Ф.Ф. Лекции по русскому государственному праву. М., 1912; Корень А.М. Административное право России. Ч. 1. М., 1996; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1-4. М., 1914; Курашвили А.П. Очерк теории государственного управления. М., 1987; Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки; Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М., 1986; Лунев А.Е. Природа, право, управление. М., 1981; Малев Н.С. Юридическая ответственность и справедливость. М., 1992; Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Саратов, 1994; Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987; Манахин З.М., Адушкин Ю.С., Багизаев З.А. Российское административное право. М., 1996; Михайловский И.В. Очерки философии права. Томск. 1914; Новоселов В.И. Элементы культуры управления. М., 1971; Общая теория государства и права: Академический курс в 2 томах. М., 1998; Овсянко Д.М. Административное право. М., 1995; Петров Г.И. Административно-правовые отношения. Л., 1974; Студиникин С.С., Власов В.А. Советское административное право. М., 1959; Студиникин М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998; Трубецкой Е.И. Энциклопедия права. М., 1908; Халфина Р.О. Право как средство социального управления / Ответ. ред. М.И. Пискотин. М., 1988; Хаманова Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997; Юридический конфликт: сфера и механизм / Под ред. В.Н. Кудрявцева. Л., 1994; Ямпольская Ц.А., Шорина Е.В. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины. М., 1965.

Статья поступила в научную редакцию 1 октября 1998 г.

УДК 342.565.2

А.М. Барнашов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА

Рассматриваются вопросы становления и развития правового статуса Конституционного Суда Российской Федерации как специализированного органа конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Анализ действующего Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде РФ", принятого 21 июля 1994 г., приводит к выводу, что он в соответствии с Конституцией РФ 1993 г. сохранил за Конституционным Судом роль гаранта конституционной законности и вместе с тем внес значительные коррективы в его компетенцию и организационно-правовые формы деятельности по сравнению с прежним законодательством.

Для обеспечения верховенства и прямого действия Конституции, ее эффективной реализации и правовой охраны от возможного нарушения важное значение имеет судебный контроль за соответствием Конституции, законов и иных нормативных правовых актов, осуществляемый специализированным органом – Конституционным Судом.

Конституционный Суд Российской Федерации был учрежден на основе Закона РСФСР от 15 декабря 1990 г. "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР" [1], которым предусматривалось, что он избирается Съездом народных депутатов РСФСР, а порядок его избрания и деятельности определяется "За-

коном о Конституционном Суде РСФСР", утвержденным Съездом народных депутатов РСФСР. Этот закон был принят Верховным Советом РСФСР в первоначальном виде 6 мая 1991 г., а 12 июля 1991 г. 5-й (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР утвердил этот закон в новой редакции, включив в него главу 3 раздела III "Рассмотрение дел о конституционности правоприменительной практики" [2].

Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. ч. 2 ст. 163 действовавшей тогда Конституции была дополнена положением о Конституционном Суде как составной части судебной системы, а в ст. 165 Конституционный Суд был определен как высший судебный орган конституцион-