

УДК 342

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СУЩНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ**

**Назарова Ирина Сергеевна**

*кандидат юридических наук, доцент*

*начальник кафедры конституционного и административного права  
Санкт-Петербургский военный институт войск национальной гвардии  
г. Санкт-Петербург  
irina-nazarova@inbox.ru*

*Аннотация.* Статья посвящается анализу конституционно-правовых аспектов сущности управленческой деятельности в целом, а также применительно к реализации задач Федеральной службой войск национальной гвардии, уделяется большое внимание исследованию соотношения понятий «государственное управление» и «государственная власть», «управление» и «контроль».

*Ключевые слова:* государственное управление, государственная власть, конституционно-правовой институт, формы управленческой деятельности, правотворчество, нормотворчество, законотворчество, правоприменение, контроль, надзор.

**CHARACTERISTICS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS  
OF STATE ADMINISTRATION IN THE FRAMEWORK OF THE FEDERAL AGENCY  
OF NATIONAL GUARD TROOPS**

**Nazarova Irene Sergeevna**

*candidate of Juridical Sciences, associate professor*

*chief of the Department of Constitutional and Administrative Law  
Saint-Petersburg military Institute of National Guard Troops  
Saint-Petersburg  
irina-nazarova@inbox.ru*

*Abstract.* The article is devoted to the analysis of the constitutional and legal aspects of management activities in general, And also in relation to the task implementation of the Federal service of the National Guard Troops; it pays great attention to the study of a relationship between the concepts of «state management» and «state power», «administration» and «control».

*Keywords:* state control, state power, institute of constitutional law, forms of management, process of rule-making and law-making, law enforcement, state control, supervision.

В науке конституционного и административного права не выделяется, не формулируется понятие «конституционное управление», не проводится анализ соотношения таких категорий, как «государственная власть» и «государственное управление». Большинство конституционалистов, специалистов в области административного права полагают, что конституционное право регламентирует общественные отношения, связанные и вытека-

ющие из механизма осуществления государственной власти. Вопрос о соотношении понятий государственной власти и государственного управления имеет существенное значение для определения пределов, рамок управляющего воздействия со стороны государства на общественные отношения. Безусловно, понятие «государственная власть» - более широкое, чем «государственное управление». Государственное управление необходимо рас-

сматривать сквозь призму реализации функций государственной власти, поскольку государственное управление выступает в качестве одной из её важнейших функций. Государственная власть представляет собой один из необходимых атрибутов государства. Несмотря на существование большого количества различных определений государственной власти, выделение множества её аспектов, целесообразно определить государственную власть как совокупность возможностей, способностей органов государственной власти, должностных лиц оказывать влияние на процессы, которые протекают во всех сферах общественной жизни (политической, экономической, социальной и духовной), а также на поведение людей.

Государственная власть осуществляется посредством реализации различных функций: законотворчество, судебная власть (проверка конституционности нормативных правовых актов, контроль за применением мер принуждения, правосудие, толкование норм права), государственное управление, исполнительно-распорядительная деятельность.

Вместе с тем, следует отметить, что законотворчество и государственное управление тесно переплетаются, поскольку по итогам законотворческой деятельности принимаются правовые акты, оказывающие, в том числе, управляющее воздействие на общественные отношения. Государственное управление многими специалистами ассоциируется и отождествляется с понятием исполнительной власти. По нашему мнению, государственное управление осуществляется не только и не столько органами исполнительной власти, но и, в том числе, органами законодательной и судной власти. Такой вывод напрашивается по результатам анализа понятия и сущности государственного управления.

Сущность государственного управления раскрывается в организующем воздействии одного субъекта (органа, должностного лица), олицетворяющего государственную власть, и выступающего от его имени, на общественные отношения

с целью их упорядочения в интересах общества и государства. Возможно, определение государственного управления в узком смысле как исполнительной и распорядительной деятельности органов государственной власти, должностных лиц по обеспечению исполнения требований федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, основанной на требованиях нормативных правовых актов. В данном значении государственное управление может быть в определенной степени отождествлено с исполнительной властью.

Если исходить из того, что государственное управление в широком смысле проявляется в целенаправленном воздействии государства на общественные отношения, можно с уверенностью предложить возможность выделения конституционной категории государственного управления. Хотя ученые-конституционалисты сконцентрированы на понятии государственной власти, её исследовании, анализе. Соответственно, можно говорить о конституционных аспектах государственного управления. Кроме того, целесообразно в ряду основ конституционного строя отметить такую их группу, как конституционные основы государственного управления в Российской Федерации. Не без оснований следует отметить целесообразность консолидации соответствующих конституционных норм в единый конституционно-правовой институт.

Конституционно-правовой институт государственного управления являет собой совокупность норм права, имплементированных в текст основного закона нашей страны, регламентирующих правовое закрепление целей, форм и методов, пределов осуществления управленческой деятельности в Российской Федерации. Целесообразность выделения данного вида конституционно-правового института совершенно очевидна. Именно посредством государственно-управляющего воздействия осуществляется правоприменение.

К числу норм, которые включаются в конституционно-правовой институт гос-

ударственного управления, следует отнести: положение о приоритете конституционных прав и свобод, о запрете захвата государственной власти в Российской Федерации, принцип разделения властей, дополненный системой сдержек и противовесов, нормы Конституции, регламентирующие направления социальной политики, которые раскрываются в существенных аспектах социального государства, провозглашение светского характера государства, принцип правового регулирования общественных отношений (необходимость соблюдения всеми субъектами права требований нормативных актов), нормы Конституции, учреждающие полномочия Президента, основы правового регулирования в сфере федеративной организации государственной власти, основы местного самоуправления. Следует выделить в отдельную группу нормативные предписания, которые могут быть в совокупности скомплексированы в отдельный конституционно-правовой институт принципов государственно-управленческой деятельности.

В рамках данного института преимущественное значение будет составлять принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, поскольку именно данное конституционное положение должно пронизывать деятельность органов исполнительной власти. По нашему мнению, именно органов исполнительной власти. Ведь именно исполнительная власть призвана, направлена, предназначена для реализации законов, принятых органами законодательной власти; воли народа, которая через представительные учреждения в лице парламента, являющегося её проводником, трансформирует её в законодательные положения, в подзаконные акты, обеспечивающие исполнение предписаний законов [14, с. 96–98].

Среди органов исполнительной власти одно из ведущих мест занимает Федеральная служба войск национальной гвардии (Росгвардия), выступающая органом управления войсками национальной гвардии [2].

Войска национальной гвардии яв-

ляются составной частью механизма государства, той системой, которая, в том числе, реализует исполнительную ветвь власти. Росгвардия обладает уникальным статусом, который сочетает в себе как функции федерального министерства, так и федеральной службы. Такой особый статус отражается, в том числе, на специфике осуществления управленческих функций в сфере организации и деятельности войск национальной гвардии [4].

Представляется, что сущность управленческой деятельности Росгвардии обусловлена спецификой выполняемых задач войсками национальной гвардии, формами и методами управленческой деятельности.

Сущность управленческой деятельности Росгвардии состоит в организующем воздействии на общественные отношения, которые складываются в процессе руководства механизмом реализации задач по участию в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности, охране важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях, участию в борьбе с терроризмом и экстремизмом, участию в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции, участию в территориальной обороне Российской Федерации, оказанию содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации, охране особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, обеспечению по решению Президента Российской Федерации безопасности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) и иных лиц [2].

Кроме того, особенности проявляются в осуществлении государственного контроля, надзора, в установленных законом сферах деятельности. Важное значение имеет проведение соотношения

управленческой и контрольно-надзорной деятельности Росгвардии. В целом, на наш взгляд, управленческая деятельность значительно шире контрольной (контрольно-надзорной). Контрольная деятельность вытекает из управленческой, вместе с тем, они взаимообусловлены. В научной литературе контроль чаще всего рассматривается как одна из важнейших функций механизма государственного управления [10, с. 76–77]. В других же источниках контроль определяется как вид управленческой деятельности [7, с. 87].

Целесообразно подходить комплексно к вопросам анализа форм управленческой деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии. Методы управленческой деятельности в их традиционном понимании более четко проявляются в деятельности подразделений, воинских частей войск национальной гвардии. Формы управленческой деятельности находят выражение в правотворческом и правоприменительном аспектах (с точки зрения выделения правовых форм). По нашему мнению, следует даже выделять конституционно-правовые формы управленческой деятельности Росгвардии, включая в них правотворческую и правоприменительную ипостаси.

Правотворчество, осуществляемое Федеральной службой войск национальной гвардии, носит подзаконный, исполнительно-распорядительный характер, очерченный задачами, полномочиями, функциями, определенными в Положении, регламентирующем статус Росгвардии [2]. Возможность реализации Федеральной службой войск национальной гвардии функций правотворчества, а также осуществления государственного управления в установленных сферах ведения сближает её

по правовому статусу с федеральным министерством. Правотворчество понятие более широкое, чем нормотворчество, по своему характеру оно охватывает собой процесс создания как нормативных актов, так и индивидуальных правовых актов в рамках ведения Росгвардии.

Правотворчество тесно переплетается с правоприменением [12, с. 143]. Правоприменительный характер деятельности Росгвардии раскрывает правотворческую деятельность как самой Федеральной службы, так и направлен на претворение в жизнь норм, содержащихся в законах и подзаконных актах, посредством процитирования общих требований к конкретным правоотношениям, должностным лицам, гражданам. При этом под правоприменительной деятельностью мы понимаем процесс реализации нормативных актов в конкретных правоотношениях посредством принятия индивидуальных правовых актов.

Все аспекты управленческой деятельности Росгвардии базируются на конституционных предписаниях и отталкиваются от них. Управленческая деятельность находится в динамично развивающихся условиях реформирования войск национальной гвардии, принятия новых нормативных правовых актов.

Таким образом, конституционные аспекты развития управленческой деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии играют большую роль в механизме реализации всех общих задач государственной и общественной жизни. Росгвардия, осуществляя управление, занимает особое место в системе органов государственной власти.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (с послед. изменен. и дополнен.). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.06.2019).

3. О структуре федеральных органов исполнительной власти от 15 мая 2018 г. № 215. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.06.2019).
4. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 17.06.2019). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.06.2019).
5. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 11.10.2018). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.06.2019).
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: НОРМА, 2013. 784 с.
7. Керимов В.Н. Контрольно-надзорные полномочия в государственном управлении. М.: НОРМА, 2017. 168 с.
8. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2017. 592 с.
9. Конституционное право: учебник для бакалавров / под ред. Фадеева В.И. М.: Проспект, 2016. 584 с.
10. Лебзеев В.А. Административно-правовые форм управления. М.: НОРМА 2017. 206 с.
11. Нарутто С.В., Тоева Н.Е., Шугрина Е.С. Конституционное право России. М.: ИНФРА, 2017. 432 с.
12. Пономарёв В.О. Формы и методы государственного управления. СПб.: Фенкис, 2015. 305 с.
13. Стрекозов В.Г. Конституционное право России. М.: Юрайт, 2015. 316 с.
14. Енгибарян В.А. Принципы административного права. СПб.: Астерион, 2014. 87 с.