

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ»

Институт государственного управления и права

# **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие

Москва – 2016

УДК 347.72 (075)

6Н1

П685

**Руководитель авторского коллектива**

доктор экономических наук, профессор,  
Почетный работник высшего профессионального образования РФ,  
академик Российской муниципальной академии,  
член-корреспондент Академии экономических наук и предпринимательской деятельности,  
директор Института государственного управления и права (ГУУ)  
**Г.Р. ЛАТФУЛЛИН**

**Ответственный редактор**

профессор кафедры правового обеспечения управления  
доктор юридических наук, профессор  
**Л.Л. ГРИЩЕНКО**

**Рецензенты**

доктор юридических наук, профессор  
**С.М. ЗУБАРЕВ**  
(Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина)

доктор юридических наук, доцент  
**В.Б. КНЯЖЕВ**  
(Академия управления МВД России)

П685 **Правовое обеспечение управления** [Текст] : учебное пособие / Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ ; [отв. ред. Л.Л. Грищенко]. – М. : Издательский дом ГУУ, 2016. – 214 с.

ISBN 978-5-215-02819-3

В учебном пособии рассматривается сущность, правовая природа, объект, предмет и методы правового обеспечения управления, проводится анализ философии естественного права и управленческо-исполнительных функций субъектов управления. При анализе норм естественного права основное внимание уделяется правовому обеспечению социальной коммуникации субъектов управления и перспективам использования законов естественного права в управлении. Значительное место в пособии занимают вопросы влияния норм позитивного права на систему правового обеспечения управления, через рассмотрение законотворческой деятельности государства, анализа проблемных вопросов соблюдения, исполнения, использования и применения норм позитивного права. Рассматриваются направления и перспективы развития правового обеспечения управления.

Пособие предназначено для студентов вузов и факультетов, слушателей курсов профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

**Авторы:** доктор юридических наук, профессор **Л.Л. Грищенко**; кандидат экономических наук, доцент, депутат 3-го созыва Каменск-Шахтинской городской Думы, академик Российской Муниципальной Академии **А.П. Жуков**; кандидат юридических наук **Ю.Л. Корабельникова**; кандидат юридических наук **Е.С. Хозикова**; **П.Н. Кононов**.

УДК 347.72(075)

6Н1

ISBN 978-5-215-02819-3

© Грищенко Л.Л., Жуков А.П.,  
Корабельникова Ю.Л., Хозикова Е.С.,  
Кононов П.Н., 2016  
© ФГБОУВО «Государственный  
университет управления», 2016

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>4</b>
<b>ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ ПРЕДМЕТНОЙ ОБЛАСТИ .....</b>	<b>6</b>
<b>РАЗДЕЛ 1. СУЩНОСТЬ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>21</b>
1.1. Сущность правового обеспечения управления .....	21
1.2. Объект и предмет правового обеспечения управления .....	30
1.3. Методы правового обеспечения управления .....	37
<b>РАЗДЕЛ 2. ЕСТЕСТВЕННОЕ ПРАВО В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОЦЕССОВ УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>55</b>
2.1. Философия естественного права.....	55
2.2. Естественное право в управленческо-исполнительных функциях субъектов управления .....	57
2.3. Сущность и содержание положительного самоуправления индивидуумом .....	59
2.4. Правовое обеспечение социальной коммуникации субъектов управления .....	68
2.5. Анализ и перспективы использования законов естественного права в управлении.....	80
<b>РАЗДЕЛ 3. ПОЗИТИВНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>95</b>
3.1. Законотворческая деятельность государства по созданию системы позитивного права .....	96
3.2. Соблюдение, исполнение и использование норм позитивного права в процессе управления .....	119
3.3. Применение норм позитивного права в процессе управления .....	126
3.4. Правовое обеспечение управления в особых условиях .....	130
3.5. Органы управления в особых условиях.....	183
<b>РАЗДЕЛ 4. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>192</b>
4.1. Проблемные вопросы реализации правового обеспечения в управлении.....	192
4.2. Перспективы развития правового обеспечения управления.....	202
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>211</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....</b>	<b>213</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

Вопросы управления всегда занимали центральное место в любом государстве и обществе. Одной из причин разложения первобытнообщинного строя явилась именно необходимость управления, организации жизнедеятельности людей. И на современном этапе развития человечества управлению, понимаемому в самых разных значениях, уделяется немалая роль. Управление пронизывает все сферы жизнедеятельности, начиная от управления собой, транспортом, различными видами автоматизированных систем и заканчивая управлением обществом и государством.

При этом основными элементами в системе управления являются управляющий и управляемый – субъекты управления. Само руководство, в широком смысле, представляет собой разнообразные способы воздействия субъектов управления, которые при взаимодействии друг с другом должны изменять свойства, поведение, положение и т. д. А так как регулирование всегда направлено на изменение, значит, оно всегда предполагает результат.

Наиболее простая модель управления, взятая нами в качестве примера, водитель (управляющий) и автомашина (управляемый). Управляющий посредством различного рода манипуляций создает условия для движения автомашины, ее маневрирования, остановки и т. д. Управляемый выполняя волю и команды управляющего осуществляет движение, торможение, повороты и т. д.

Как правило, регулирование бывает однолинейным, то есть «управляющий субъект – управляемый субъект». Но на практике это далеко не всегда так, что подтверждается многочисленными примерами. Занос автомашины на скользкой дороге требует от управляющего субъекта определенных действий, которые должны привести к результативному выходу из аварийной ситуации. В противном случае занос автомашины

может привести к аварии. Возможность возникновения такой ситуации появляется в случаях, если управляющий субъект нарушает законы управления и не учитывает нормы естественного и позитивного права.

В еще большей степени коллизии происходят при обращении к вопросам управления людьми, обществом, государством. Негативный сценарий появляется тогда, когда население реагирует неоднозначно на реализацию государством мер позитивного права, либо данные нормы вступают в противоречие с естественным правом. В данном случае идет речь о возникновении проблемных ситуаций, разрешение которых может быть осуществлено либо посредством развития норм позитивного права, либо через социальный конфликт. В истории человечества имеют место достаточно многочисленные примеры разрешения социальных конфликтов как мирным, так и вооруженным путем. При этом второй путь, всегда был связан со значительными человеческими жертвами, разрушением культурных ценностей, потерей государственности и иными негативными последствиями. В этой связи первый путь был и остается приоритетным, что требует углубленного изучения основ естественного и позитивного права и их влияния на обеспечение процессов управления.

В данном учебном пособии рассматривается сущность, правовая природа, объект, предмет и методы правового обеспечения управления, проводится анализ философии естественного права и управленческо-исполнительных функций субъектов управления. При анализе норм естественного права основное внимание уделяется правовому обеспечению социальной коммуникации субъектов управления и перспективам использования законов естественного права в управлении. Значительное место в пособии занимают вопросы влияния норм позитивного права на систему правового обеспечения управления через рассмотрение законотворческой деятельности государства, анализ проблемных вопросов соблюдения, исполнения, использования и применения норм позитивного права. Частично рассматриваются направления и перспективы развития правового обеспечения управления.

*Учебное издание*

ГРИЩЕНКО Леонид Леонидович  
ЖУКОВ Александр Петрович  
КОРАБЕЛЬНИКОВА Юлия Леонидовна  
ХОЗИКОВА Екатерина Сергеевна  
КОНОНОВ Петр Николаевич

## **ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ**

*Дизайн обложки А.А. Порошкова*

*Компьютерная верстка И.В. Кутумова*

*Проверка макета верстки и техническое редактирование М.Д. Наставшева*

---

Подп. в печ. 11.04.2016.      Формат 60x90/16.      Объем 13,5 п.л.

Бумага офисная.      Печать цифровая.      Гарнитура Times.      Уч.-изд. л. 12,35.

Изд. № 16/2016-К.      Тираж 500 экз. (1-й завод 50 экз.)      Заказ № 357.

---

ФГБОУВО «Государственный университет управления»

Издательский дом ФГБОУВО «ГУУ»

109542, Москва, Рязанский проспект, 99, учебный корпус, ауд. 106

Тел./факс: (495) 371-95-10

e-mail: [id@guu.ru](mailto:id@guu.ru), [roguu115@gmail.com](mailto:roguu115@gmail.com)

[www.id.guu.ru](http://www.id.guu.ru), [www.guu.ru](http://www.guu.ru)