

Тема 1. Ведущие научные школы и направления в теории административного управления

1. Государственно-управленческая мысль в древние и средние века
2. Ведущие школы и направления в теории государственного управления
3. Кейнсианская и Монетаритская модели государственного управления
4. Развитие теории административного управления в России

1. Государственно-управленческая мысль в древние и средние века

Эмпирический и теоретический материал о самом институте государственной администрации и о нормах его регулирования (административном праве) можно с точки зрения эволюции этих феноменов, сгруппировать в три хронологических блока.

Первый блок относится к периоду, когда государственной администрации как института власти, урегулированного правом, т. е. в современном его значении, не существовало.

В Древней Руси (IX—XIII вв.) отношения между правителями управляемыми выстраивались на основе обычаев, традиций, а те законы, которые были и регулировали эти отношения, относились к отрасли судебного права. Отсутствие норм административного права не означало, конечно, отсутствие государственно-административного явления как общественного явления и внимания мыслителей правлению.

Государственно-административное управление в древние века означало:

- сбор налогов с подданных;
- поддержание порядка в обществе в племенах и между племенами;
- организацию и благоустройство городов;
- решение споров и конфликтов;
- обеспечение общей безопасности.

Государственно-управленческая мысль в древние времена возникла развивалась как политическая, политико-правовая мысль. Закладывались теоретические основы понимания роли государственной власти и права, соотношения власти — общества — личности в реализации управленческих отношений. Эти вопросы нашли свое отражение в трактатах мыслителей античной эпохи Аристотеля, Платона, Полибия, Цицерона, Конфуция.

Уже в работах древнегреческих ученых Платона и Аристотеля появляются одновременно однокоренные слова: полис — город — государство; политика — общие, полисные (государственные) дела, искусство жить вместе; полиция — искусство домоуправления в полисе, государстве. В трактате «Политика» Платон обращал внимание на общую для всех народов

природу государственного управления, называл «умением управлять людьми», одним из «сложнейших и самых труднодостижимых умений», «... назовут ли его искусством царствовать, государственным искусством или искусством домоуправления — нам нет никакой разницы».

Государственно-административное управление как мысль об административной политике наиболее ярко представлено трактатами мыслителей древних Индии и Китая — мощных по тому времени централизованных деспотических государств.

Древняя Индия подарила человечеству своего рода учебник, практическое руководство по управлению государством — трактат «Артхашастра», переведенный авторами русского текста как «Наука политики».

Древнеиндийские мыслители признавали учение о государственном управлении «единственной наукой», ибо с ней «связаны начала всех наук», оно «исследует верную и неверную политику, приносит пользу людям, укрепляя дух в бедствии и в счастье и давая умение рассуждать, говорить и действовать». Наука о государственном управлении объяснялась как средство «для обладания тем, чем не обладаем, для сохранения приобретенного, для увеличения сохраненного, и она распределяет среди достойных приращенное добро». Учиться этой науке предлагалось у теоретиков и практиков: «...от слушания появляется понимание, от понимания — приложение к практике, от приложения к практике — полное самосознание. В этом смысл науки».

Артхашастра содержит практические рекомендации правителям о методах управления людьми, о назначении министров, отборе чиновников на службу, делении чиновников на совершенных, средних и плохих на основе длинного перечня требований. Особый раздел трактата именуется «Обязанности царя». В целом трактат — уникальное произведение, дошедшее к нам из глубин истории и свидетельствующее о зарождении государственно-управленческой мысли. Хотя, конечно, науки государственного управления в современном ее понятии в древние века не было.

Государственно-управленческая мысль в средние века, и в основе её — опять же идея о всеобщем благе, всеобщей пользе и роли в этом государственной власти, приобрела теологический характер. Она нашла освещение в учениях Святого Августина, Ф. Аквинского, М. Падуанского; в Древней Руси — в первом политическом трактате «Слове о законе и благодате» митрополита Иллариона, учении игумена Иосифа Волоцкого.

В период позднего Средневековья в трудах Н. Макиавелли, Ж. Бодена, Т. Гоббса и ряда других мыслителей намечается тенденция рассмотрения государства как юридического механизма, обеспечивающего осуществление управленческих и регулятивно-охранительных функций в борьбе с раздробленностью государств на удельные владения. Функции собственно административного управления в этот период концентрировались в границах

княжеств, осуществлялись правителя, дворовыми служителями и не регулировались нормами права. Второй блок эмпирического и теоретического материала, свидетельствующего о развитии практики и мысли государственного управления, связан непосредственно с формированием института государственной администрации и полицейского (административного) права XVII—XIX вв.

2. Ведущие школы и направления в теории государственного управления

Существуют две основные школы-основательницы теории государственного управления: *школа социального развития* (она берет свое начало с Великой октябрьской социалистической революции в России и с возникновения в России и в Советском Союзе планового способа хозяйствования, она же по-другому названа на Западе школой научного менеджмента Ф. Тейлора), а также другая концептуальная школа госуправления, получившая название школы человеческих отношений Э. Мейо и Ф. Ротлисбергера. Их противостояние дало возможность зарождения другим школам. На данный момент известно пять основных общеизвестных школ теории государственного управления.

Школа научного менеджмента (или социального развития) возникла в начале прошлого столетия и получила название «классическая», или «традиционная», и она до сих пор считается самой распространенной школой госуправления.

Основным ее направлением является управленческая система, которая планируется заранее, все процессы и директивы спускаются сверху по нижним отделам. В этой школе используется метод «кнута и пряника», любые отклонения в выполнении распоряжений считаются нарушением дисциплины и процесса деятельности. Это замкнутая система, где государственные интересы выдвигаются на первый план, и основной функцией этой системы госуправления выступает государственная и национальная безопасность и суверенитет, а человеческий фактор занимает второстепенное значение, как зависящее от состояния национальной безопасности. Но в то же время именно классическая школа дала толчок – к развитию научного управления.

Так называемая *Школа человеческих отношений*, ставит человеческий фактор в деятельности организационной структуры на одно из первых мест. Ею активно изучается психология работников, природа конфликтных ситуаций, внутригрупповых отношений. Разрабатывались методы повышения эффективности управленческой деятельности на основе сотрудничества с работниками, построения коммуникативных отношений внутри структуры.

Школа эмпирическая, основанная Г. Кунцем, направлена на изучение и сочетание теоретических исследований и практических применений управленческих методов. Г. Кунц многие постулаты позаимствовал у

классической школы и школы человеческих отношений, которые он пытался объединить в новое направление в теории управления.

Школа социальных систем объединяет все направления с целью выявления жизнеспособных методов управления и их интеграции в производство. Главным девизом создателей этой школы считается получение определенного удовлетворения, которое необходимо для продления процесса производства или управления.

Новая школа науки управления основана на применении электронно-вычислительной техники, математических методов, современных технических средств. Основной задачей школы является повышение эффективности принимаемых управленческих решений. Подход основателей новой школы науки управления заключается в нормативном изучении проблемы, требующей управленческого решения. Многие современники спорят о том, что данная школа не имеет права на самостоятельное существование в таком качестве, так как ей не хватает определенной концепции, а методы и результаты исследований не дадут фундаментальных выводов.

3. Кейнсианская и Монетаристская модели государственного управления

Каждая система государственного управления сочетает в себе как механизмы государственного хозяйствования, так и механизмы рыночной экономики, необходимые для осуществления общего руководства государством. Экономическая теория предлагает несколько моделей экономического управления государством: 1) кейнсианство; 2) неоклассическую модель; 3) монетаризм; 4) институционально-социальную (или же, по-другому, управляемую, регулируемую модель, а на языке политологии она же называется социалистической модель).

Использование одной из этих моделей оказывает решающую роль в выработке экономической и социальной политики и в выборе внутренней и внешней политики. По-разному определяет роль и место государства в своем экономическом пространстве, от этого зависит пропорциональное соотношение и уровень влияния субъектов рынка и государства на развитие государства. Среди них наиболее популярны кейнсианская модель государственного управления и монетаристская модель государственного управления. Кейнсианская модель была основана Д. Кейнсом в 1930 г. во времена мирового кризиса буржуазной экономики в 1929–1933 гг. В своей научной работе «Общая теория занятости, процента и денег» (1936 г.) Д. Кейнс объяснил суть своей модели. Основные положения кейнсианской модели государственного управления заключаются в смешении и взаимодействии рыночного механизма и государственного механизма управления. Одним из главных инструментов рыночного механизма кейнсианской модели является спрос. По мнению Д. Кейнса, воздействие государства с помощью налоговых инструментов на эффективный спрос в

экономике, ссудного процента и субсидий позволит устранить или снизить уровни безработицы и других кризисов. Данная модель Д. Кейнса рассчитывалась на регулирование государством системы хозяйствования: контролирование циклических колебаний экономики, изменения спроса и предложения.

Другой исследователь М. Фридмен, являющийся основоположником противоположной теории (монетарной теории) государственного управления с помощью рыночных механизмов, предлагал использовать в качестве экономического механизма регулирования государства денежную сферу. Монетарная политика государственного управления М. Фридмена основывается на постулате эффективного контроля с помощью денежных масс, ведь только денежные массы способствуют движению любого механизма управления. Монетарная теория управления государством использует антикризисные мероприятия для конструктивного продвижения политики управления. К антикризисным мероприятиям относятся: ускорение денежного оборота, стимулирование активного участия в экономических отношениях субъектов, для этого используются финансово-кредитные отношения, управление инфляционными процессами с целью увеличения уровня спроса и ускорения производственной деятельности. Основными инструментами монетарной политики считаются: регулирование уровня учетной ставки, изменение резервных требований и проведение операций на открытом рынке.

4. Развитие теории административного управления в России

Эта наука сравнительно молодая. В ее развитии на территории России можно выделить три этапа: имперский (дореволюционный), советский (постреволюционный) и российский (современный).

В дореволюционной России первые публикации по вопросам деятельности государственной администрации появились во второй половине XVIII века, но специальная отрасль правовой науки сформировалась только через сто лет - в конце XIX, а особенно в начале XX века. Называлась она в то время полицейским правом. Большое внимание российские полицейисты уделяли организации государственной администрации в условиях монархии, охране общественного порядка («полицейской» деятельности).

В последние предреволюционные годы ученые много внимания уделяли реализации и защите прав подданных Российской империи. Работы И.Е. Андреевского, Н.Н. Белявского и др. были широко известны в дореволюционной России.

Итоги развития советской науки административного права в определенной степени были подведены в опубликованном в конце 70-х - начале 80-х годов шеститомнике «Советское административное право», а также принятием в 1984 г. первого Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

Советский этап развития теории административного управления нельзя оценивать однозначно. С одной стороны, она была проводником марксистско-

ленинской идеологии, коммунистических догм. В ней обосновывались идеи руководящей роли коммунистической партии, необходимости всестороннего государственного руководства всеми сферами общественной жизни, приоритета общественного над личными. С другой- усилиями целой плеяды советских административистов были разработаны многие аспекты организации и функционирования аппарата государственной администрации, механизма административно- правового регулирования. Были заложены основы теории административного процесса, административных актов, административной юстиции. А научные положения об административном принуждении, административной ответственности оправдали себя в практике правотворчества и правоприменения, они в основном соответствуют современной юридической науке.

Третий этап развития теории административного управления начался в 1985 году. Распад СССР. Крах КПСС, принятие новой Конституции РФ 1993г., становление России на путь федерализма, повлекшее за собой политические и экономические реформы.

В регулировании административно- правовых отношений на первый план стали выступать законы. Изменился подход к государственной службе. Роль государственной администрации, административного права стала иной в связи с появлением частных организаций, уменьшением вмешательства государственных органов в деятельность государственных предприятий, учреждений, с возникновением муниципальных образований, муниципальной собственности муниципальных организаций. На данном этапе развития теории административного права в книгах, статьях, учебниках, диссертациях разрабатываются новые проблемы административно- правового регулирования, административного процесса и др. В начале третьего тысячелетия можно ожидать бурного развития административно- правовой теории. Этот оптимизм основан на следующих реалиях.

Во-первых, в XIX и XX веках создан значительный задел в теории административного управления, который следует плодотворно использовать.

Во-вторых, активизировались отношения с зарубежными административистами, достижения которых могут быть использованы в российских административно- правовых реалиях.

В-третьих, представители наук общей теории права, конституционного, гражданского и других отраслей юридической науки разработали многие важные для административно- правовой теории вопросы.

В-четвертых, исследователи могут использовать новые технические возможности для сбора и обработки информации.

В-пятых, деятельность государственной администрации стала более открытой: в средствах массовой информации, на пресс-конференциях и иными способами распространяются статистические данные и иные сведения о деятельности государственной администрации.

Тема 2. Основные понятия административного менеджмента

1. Объект, предмет, цель изучения административного управления
2. Взаимосвязи с другими общественными науками
3. Методы исследования, применяемые в науке об административном управлении
4. Основные понятия административного менеджмента и их категориальный анализ

1. Объект, предмет, цель изучения административного управления

Административная наука — одна из общественных наук, изучающая государственную и муниципальную администрацию, управленческие процессы, отношения внутри органов исполнительной власти и их взаимодействие с внешней общественной средой.

Подобно любой относительно развитой и сформировавшейся дисциплине, наука об административном управлении занимается регистрацией и систематизацией явлений, имеющих в данной области, а также раскрытием закономерностей и причинных связей между ними, чтобы на этой основе сформулировать практические выводы и рекомендации.

Административная наука, так же как смежные с ней — политическая, социологическая, психологическая науки, не является нормативистской. Она относится к эмпирическим общественным наукам и выводит свои правила и закономерности из реальной общественной жизни. Наука об административном управлении показывает администрацию такой, какая она есть на самом деле. Одновременно она помогает обнаружить недостатки в управлении и подсказывает пути их устранения. Но найденные ею решения проблем и предлагаемые реформы могут быть реализованы только политической властью.

Наука «административное управление» не является схоластической дисциплиной, а имеет конкретную прагматическую задачу: добиться большей внутренней слаженности в работе администрации. Эта точка зрения иногда оспаривалась, думается, на том основании, что наука должна быть беспристрастной. Но это несколько иной аспект, он очевиден и постулирует объективность, независимость наблюдателя. Это не должно мешать теории административного управления служить практике. Было бы противоестественным, если бы исследователь наблюдал за администрацией точно так же, как энтомолог за насекомыми. Всякое исследование вопросов управленческого воздействия на общество по необходимости является критическим, но это не мешает на основе выявленных объективных закономерностей обосновать необходимые изменения в управлении.

Административную науку некоторые литераторы подчиняют какой-либо другой общественной науке — из числа тех, что изучают вопросы управления: политологии, социологии управления, административному праву, теории организации и управления. Как и большинство общественных

наук, наука административного управления является своеобразным научным перекрестком, где встречаются приемы и методы других наук. В то же время наука административного управления — автономная научная дисциплина.

Основным признаком, отличающим одну дисциплину от другой, является особая, определенная область и цель исследования. Для науки об административном управлении такой областью будут различные подразделения аппарата государственного управления и в весьма небольшой степени органы власти (последние — лишь в случае выполнения ими функций явно административного характера). Цель исследования — выработка рекомендаций для совершенствования деятельности аппарата государственного управления в самом широком понимании.

Административная наука (и соответствующая ей учебная дисциплина) может быть представлена в виде нескольких научных направлений (разделов). Важнейшие:

- методология, анализ базовых понятий и концепций;
- история административной мысли, становления административной науки;
- современная теория административного управления; системный анализ и различные подходы изучения (государственно-административное управление как система);
- администрирование как процесс, процедуры и отношения в государственных учреждениях;
- административная политика как стратегия и проведение административных реформ.

Такая логика исследования определяет структуру изучаемого курса.

2. Взаимосвязи административной науки с другими общественными науками

Административная наука и политическая наука объективно соотносятся, ибо изучают взаимосвязанные общественные явления. На это указывает даже этимология терминов «администрация» и «политика». Термин «администрация» происходит от лат. *administrare*, что значит «служить для». Сам глагол является производным от *ministris*, что означает «слуга». Данное слово представляет собой форму родительного падежа от основы *minus*. Наличие же корня «минус» свидетельствует о том, что администрация всегда находится в подчиненном положении, ибо над ней всегда находится некто, кому принадлежит власть. Администрация представляет собой совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечить под руководством и контролем политической власти исполнение и применение законов, иных политических решений.

Подчинение администрации политической власти остается все же несколько двусмысленным. Известно, что при определенных обстоятельствах администраторам приходится принимать решения, относящиеся к области политики. Очевидно, что в правительственных сферах решения принимаются

в результате своеобразного соглашения между министрами и высшими чиновниками административных должностей категории «постоянные». Таким образом, разработка и осуществление административной политики — та сфера, где взаимодействуют и политическая и административная отрасли знания.

3. Методы исследования, применяемые в науке об административном управлении

Методология — как теория познания, система принципов, методов, определенных логических приемов познания и исследования — позволяет проникнуть вглубь изучаемых процессов, понять их сущность, закономерности развития. Чтобы найти правильный ответ, нужно вначале определить правильный путь к нему.

Методология необходима Нам не только в процессе научного, теоретического поиска, но и в общественной практике. Правильно избранные принципы и методы поиска обеспечивают обоснованные теоретические выводы, которые используются в общественной практике, т. е. становятся действенными, сами приобретают роль методологических подходов в преобразовании жизни — в этом и проявляется нерасторжимость теории и практики.

Найти, обосновать эти методологические подходы, принципы, методы, позиции при рассмотрении каждой темы учебного пособия — важная задача.

Государственно-административное управление — сложное явление, обусловленное многими взаимозависимыми причинами, факторами развития общества. Несмотря на то, что имеются естественные взаимосвязи между процессами и явлениями в жизни общества, многие из них реализуются не в должной мере или остаются в области желаемого, а не сущего. Должную системность общественной жизни придает Управление, если, однако, оно само является системой — целостной, органичной, состоящей из взаимонеобходимых компонентов.

Системный подход к анализу государственного управления имеет не только теоретическую значимость, но практическую, прагматическую направленность. Он обязывает при решении любого вопроса в практике управления. Подходить к этому комплексно, системно. Например, создавая вновь какой-либо орган, учреждение государства, необходимо одновременно предусмотреть следующее:

- правовое обеспечение данной организации, т. е. нормативно определить ее статус, функции, компетенцию;
- организационно-структурное обеспечение;
- информационное обеспечение, указать при этом источники и адресаты ее информации (входящей и исходящей);

систему связей публичного взаимодействия, т. е. определить те организации внутри системы управления и в гражданском обществе, с которыми данному органу (учреждению) в обязательном порядке

необходимо согласовывать свои решения, действия, предусмотреть, с какими слоями общества (в рамках установленной компетенции) ему придется строить правовые отношения, значит, заведомо и нормативно определить важнейшие потребности, характеризовать культурные, духовные ценности этих слоев, групп общества и на этой основе выявить, указать профессионально важные качества государственных служащих, управленцев, которые будут приняты в штат данной организации, для обеспечения такого взаимодействия.

Следует особо подчеркнуть, что именно расстыковка, разбалансирование, рассогласованность между подсистемами приводит к кризисным ситуациям в системе управления. Локальные, внутри какой-либо подсистемы кризисные ситуации легко, как правило, регулируются и преодолеваются руководством соответствующего ведомства. Кризис системы начинается и приобретает разрушительный характер, если органы власти и управления усваивают характер не институтов, т. е. юридически оформленных и легитимных образований, а усмотрительно созданных учреждений, если они не могут выстроить коммуникативные связи и политико-правовое взаимодействие с объектом управления, если, принимаемые ими решения идут вразрез культурно-ценностным представлениям людей, социальным интересам, а значит, не имеют эффекта полезности, «не работают», тем паче если управленческие решения и действия принимаются людьми, не обладающими должной профессиональной культурой.

Кризис в системе управления и проявляется, в характере принимаемых на ее «выходе» решений и действий. Его следствием может стать возникновение многочисленных конфликтных очагов в самых различных областях общественной жизни. Административная наука должна обеспечить практику управления превентивными (упреждающими) знаниями и технологиями антикризисного управления, стратегий анти-, бескризисного развития. Дополнительные возможности и предоставляет системный подход в государственном управлении.

Системный подход включает следующие аспекты исследования:

- системно-исторический направлен на изучение ретроспективы и перспективы развития, требует рассмотрения системы государственного управления как процесса, в единстве генезиса, функционирования и развития;
- системно-компонентный отражает изучение структуры системы. При этом выделяются компоненты, взаимодействие которых обеспечивает только системе в целом качественные особенности. Анализу подвергаются не все элементы, входящие в систему (их невозможно полностью выявить с абсолютной достоверностью, тем более описать в одном исследовании), а только те подсистемы, без которых государственное управление как целостное общественное явление не может состояться.

При изучении конкретного государственного органа, государственного учреждения как системы используются следующие подходы:

— организационно-структурный подход предполагает изучение внутреннего построения, дифференциации структурных подразделений, организационных ресурсов государственного органа. Структура, как внутренняя форма, организация государственного учреждения, определяет способ интегративного взаимоопределения и взаимовлияния организационных единиц, придает системность процессу управления, логическую стройность, целостность, устойчивую взаимосвязь на всех уровнях, взаимодействие компонентов, элементов системы;

— функционально-структурный подход предполагает изучение функциональных зависимостей между структурными подразделениями и должностными лицами, классификации функций, их распределение

и согласование по горизонтали и вертикали управления, координации и субординации функций;

— коммуникативный подход направлен на изучение информационных потоков в процессе управления, управленческих отношений, их анализ во взаимодействии государственной организации с общественной средой и внутри системы, выявление возмущающих факторов и способов упорядочения управления;

— культурологический подход предполагает анализ процесса принятия и осуществления административно-правовых и организационных решений под углом зрения профессионально-управленческой

культуры. Исследуются нравственные ценности, принципы, убеждения, мотивации и стимулы субъектов административно-правовых отношений, проблемы и факторы повышения организационной культуры государственных учреждений.

Каждый из указанных подходов может быть избран при проведении научно-исследовательской работы.

Итак, в порядке обобщения подчеркнем еще раз: если системность — одна из важнейших характеристик объективного мира, его специфическое измерение, то и принципом, подходом, чертой современного познания мира должна стать системность. Ни одна наука, и теория государственного управления, прежде всего, не может обойтись без системных представлений.

«Пограничный» характер науки об административном управлении ведет к тому, что применяемые в ней частные методы исследования весьма разнообразны. Наиболее часто используются социологические методы, которые, как правило, предполагают необходимость осуществления массовых наблюдений и массовой регистрации явлений. Разумеется, везде, где речь идет о массовой регистрации фактов и их обработке, должны применяться методы статистики.

Помимо социологических методов, для аппарата административного управления весьма полезным и гарантирующим относительно быстрые результаты является так называемый метод технического анализа труда,

издавна применяемый в производстве, а в последние годы используемый во многих странах также для исследований, проводимых в области управленческого труда. Этот метод состоит в детальном наблюдении за объектом труда (например, за прохождением поданного кем-либо заявления), определении проходимого объектом пути (с точной фиксацией всего, что происходит на отдельных этапах), а затем в постановке ряда вопросов, касающихся каждого этапа в отдельности. На основании полученных ответов выясняются недостатки рассмотренного процесса работы, и предлагается более эффективный. Последний этап состоит в том, чтобы проконтролировать внедрение в жизнь этого улучшенного процесса.

Хотя метод технического анализа труда довольно часто и быстро дает желаемый результат, следует все же подчеркнуть, что данным методом можно пользоваться далеко не всегда. Он применим лишь к микропроблемам, так как не учитывает в должной мере системного подхода. Не стоит, например, улучшать деятельность по составлению какой-либо лишней отчетности, ее следует упразднить. Но такой вывод мы не можем сделать только на основе технического анализа труда.

Совершенно специфична в исследовании аппарата административного управления роль сравнительного метода и всех его вариантов. Во-первых, наука об административном управлении не является наукой дедуктивной, развивающейся на базе логических выводов из принятых аксиом, как, например, математические науки. Во-вторых, в науке об административном управлении невозможно широкое применение экспериментальных методов, так как она не в состоянии изолировать исследуемые явления от влияния побочных факторов в той степени, которая доступна естественным наукам. И, наконец, в-третьих, результаты исследований, проводимых индуктивным методом, конкретизируются и дополняются благодаря сравнению их с аналогичными результатами других исследований (разумеется, при соблюдении обязательного условия сравнимости).

Метод «кейс стади» (в политической науке можно представить с трудом его применение, но в области права, частного предпринимательства (деловые игры) и в науке административного управления он дает многое), широко распространен в школах государственного управления ведущих университетов США и европейских стран.

Объектом изучения служат отдельные события, подлинные или воображаемые, общие (разработка нормативного акта, плана городского строительства) или частные (снятие с должности, жалоба гражданина). Данное событие рассматривается как задача и обсуждается, с тем, чтобы найти различные варианты решения, извлечь уроки для существующих управленческих организаций, предложить определенные решения и выявить общие тенденции.

Этот метод не является, конечно, единственной основой, средством обучения (или повышения квалификации). Дабы охватить все аспекты административной деятельности, он должен обязательно сочетаться с

классическими методами исследования административных процессов: изучение документальной и эмпирической базы, текущих материалов практики управленческого персонала и конкретных персоналий.

4. Категориальный анализ базовых понятий

Овладение понятийным аппаратом — методологически важная задача учебного курса. Каждое понятие (термин, научная категория, дефиниция) несет большую функциональную нагрузку.

- Это есть тот языковой аппарат, посредством которого описывается предметная область теории, сущность изучаемого явления. Понятие — продукт сознания, отражения в нем конкретного предмета (явления) в виде абстракции. Каждое понятие — это квинтэссенция теоретического знания о предмете. Овладеть понятийным аппаратом — значит, овладеть теорией (систематизированным знанием).

- Понятие как отражение в нашем сознании сущности предмета помогает соотнести «должное» и фактическое, «сущее», а проанализировав причину разрыва между тем, что должно быть, и тем, что есть, мы можем выбрать вектор развития изучаемого явления, способы управляющего воздействия на соответствующую динамику.

- Наконец, через понятийный аппарат мы находим общий язык, понимаем, друг друга, если вкладываем одинаковый смысл в употребляемые слова. Научные термины и категории обобщают сферу профессиональной деятельности, создают язык общения на уровне абстракций.

Таким образом, искусство мыслить — это умение оперировать научными понятиями, терминами, категориями. Овладеть этим искусством или хотя бы приблизиться к этому — задача каждого обучающегося.

Условно выделим в нашем курсе понятия базовые и ключевые.

Базовые, основополагающие («матричные») — это те, которые отражают объект нашего изучения: администрация, власть, управление, административный процесс и др.

Ключевые — это термины, позволяющие всесторонне осмыслить объект изучения, дающие ключ к теоретическому познанию и обобщению.

Перейдем к анализу базовых понятий.

Администрация (англ. the management, administration) имеет несколько значений:

- 1) органы исполнительной власти и управления;
- 2) должностные лица управления, руководящий персонал какого-либо учреждения, предприятия;
- 3) распорядители, ответственные устроители, исполнители.

Итак, субъекты исполнительной власти и субъекты управления, управляющего воздействия указаны.

Субъекты исполнительной власти — органы и лица, правомочные принимать публично значимые административные решения (постановления, распоряжения), устанавливающие нормативные предписания, правила.

Субъекты управления — должностные лица государственно-административных (муниципальных) органов, служащие, исполняющие и ответственные за исполнение гражданами административных решений (постановлений, распоряжений) в своей компетенции имеющие полномочия по урегулированию поведения, отношений граждан рамках административных предписаний, решений.

Публичное административное управление (Public Administration) — управляющее воздействие администрации на общественные процессы и отношения, которые проявляются в публичной сфере, т. е. в общественной социальной жизни, публичном секторе экономики;

Если субъект — государственная администрация, органы исполнительной власти и их должностные лица — речь идет о государственно-административном управлении.

Если субъект — администрация муниципальных образований и должностные лица районных управ, муниципалитетов — речь идет о муниципальном административном управлении, или административном управлении на муниципальном уровне.

Если субъект — администрация предприятий и их руководство — речь о менеджменте.

Какое же содержание включает в себя понятие «административное управление»?

1. Это разновидность социального управления: осуществляется через людей, распространяется на людей с целью урегулирования, организации, упорядочения отношений людей.

2. Нужно различать внутриорганизационное управляющее воздействие администрации данной организации, учреждения, предприятия и внешнее на общество, за рамками данной организации, учреждения — властно-публичное управляющее воздействие, которое ,могут оказывать лишь органы (и должностные лица) публичной власти: органы государственной и муниципальной власти (и их должностные лица с публично-властными полномочиями).

3. Это сфера реализации исполнительной (подзаконной) власти, ее органов и должностных лиц на всех уровнях государственно-территориального устройства: федеральном, федерально-окружном, субъектов Федерации, административных единиц в рамках субъектов Российской Федерации, местном (муниципальном).

4. Эти особый вид общественной деятельности (государственная служба, муниципальная служба) по управлению делами государства.

5. Это не стратегическое руководство, не стратегическое управление и планирование, а повседневное, оперативное управление делами государства, обеспечение государственным аппаратом функций государства, исполнение законов.

6. Это особый вид общественных отношений — неравновесных, управленческих, субъектно-объектных, связанных с осуществлением исполнительной власти.

7. Это процесс (администрирование), реализующий правоотношения, возникающие между гражданами (физическими лицами), организацией (юридическими лицами) и государственным (муниципальным) органом власти.

Соотнесем базовое понятие «административное управление» с близкими, но не совпадающими по содержанию терминами.

Административное управление и государственное управление. Данные категории можно соотнести как часть и целое.

Государственное управление — воздействие государства на общество в целом. Государство в данном случае выступает как основной (но не единственный) институт политической системы общества.

Государственное управление можно представить как целостное, системное воздействие на общество через политическое руководство и политическое управление, которое осуществляется конституционно установленными институтами политической власти и выборными (политическими) должностными лицами, а также через органы исполнительной власти всех уровней, карьерных чиновников, т. е. государственную администрацию всех уровней.

Государственно-политическое управление — это деятельность институтов политической власти трех уровней:

- 1) общенационального, федерального;
- 2) субъектов РФ;
- 3) местного самоуправления.

Субъектами политической власти являются Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, высшие должностные лица субъектов Федерации (президенты республик, губернаторы областей) и представительные законодательные органы государственной власти субъектов Федерации; советы уполномоченных муниципальных образований и выборные должностные лица местной администрации. Главными критериями государственно-политического управления является наличие у его субъектов (первичного) мандата, полученного в результате победы на выборах, как делегированное им право на власть непосредственно народом. Таким образом, сущностными признаками государственно-политического управления являются:

- 1) его субъекты — органы государственной и муниципальной политической (публичной) власти, предусмотренные Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, уставами муниципальных образований;

- 2) выборные политические должностные лица избираются народом и в силу этого обладают «первичным» мандатом;

3) деятельность субъектов государственно-политического управления (органов власти и выборных должностных лиц) регулируется нормами конституционного права;

4) субъекты государственно-политического управления имеют правомочие учредительства государственных органов, публичных служб, государственных учреждений.

Государственно-административное управление — это практическая реализация исполнительной власти. Сущностная характеристика этого базового понятия может быть представлена в нескольких аспектах.

Государственно-административное управление — это:

1) деятельность государственных органов, институций «вторичного» мандата;

2) государственные органы формируются политическими (выборными) органами и должностными лицами;

3) подпадают под регуляцию административного и административно-процессуального законодательства;

4) государственно-административное управление осуществляется не только на трех уровнях публичной власти, а имеет более сложную иерархическую структуру «этажей» управления на: федеральном, общенациональном уровне; уровне федеральных округов; уровне субъектов Федерации; уровне административно-территориальных округов в субъектах Федерации; уровне местном (города, района).

На уровне муниципального образования осуществляется административное управление как деятельность муниципальных служащих, муниципальной администрации.

Функциональная деятельность администрации, служащих существенно отличается от деятельности политиков, выбираемых на государственные должности. Если политики разрабатывают стратегию развития общества, создают законы, принимают политические решения (коллегиальные, публично-значимые, общеобязательные), то административные органы управления, гражданские служащие исполняют политические решения, обеспечивают выполнение законов в обществе, реализуют всю совокупность функций и полномочий государства, участвуют в подготовке государственных программ и решений различного масштаба, уровня, характера, осуществляют их реализацию.

В силу своей функциональной занятости органы административного управления делятся на: территориальные (см. выше), общей компетенции; отраслевые, определенно-функциональные.

Исполнительная власть — это процесс государственного администрирования, исполнение публичной (государственной, муниципальной) службы, функционирование государственных органов и должностных лиц в пределах право-установленной компетенции, полномочий. Исполнительную власть как понятие необходимо соотносить лишь с совокупной, сфокусированной функциональной деятельностью всех

государственно-административных органов управления и должностных лиц, т. е. всего государственного аппарата.

Государственно-административное управление — вид государственной деятельности по управлению делами государства, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть, ее органов и должностных лиц характеризуется названными выше и дополнительно следующими признаками:

- а) непрерывный и оперативный характер деятельности;
- б) осуществление специализированных функций, требующих единообразной технологии;
- в) установление юридически-функциональных режимов;
- г) применение мер административной ответственности;
- д) деятельность иерархически построенного аппарата управления;
- е) профессиональный персонал;
- ж) административное усмотрение.

Государственный управленец в своей деятельности выполняет различные функции: политические (издает подзаконные нормативно-правовые акты, административные предписания, убеждает коллег, подчиненных в необходимости следовать определенным политико-правовым приоритетам, организует «команду» единомышленников, формирует определенные ценности, образцы культуры для своей организации и т. д.); административно-распорядительные, когда расставляет кадры и дает указания императивного, бесспорного, не состязательного, неколлегиального свойства; оперативные, квалификационно-управленческие (информационно-аналитического, проектно-расчетного, мониторинго-контрольного, планирующего, прогностического и т. д. характера). Соотношение между различными видами деятельности зависит от иерархического положения госоргана и должностного лица в управлении.

Теория государственно-административного управления предметом изучения имеет все элементы системы государства: как урегулированные правом правовые отношения, так и иного характера отношения — политические, социальные, психологические, нравственные и т. п.; другими словами, в системе административного управления в отношениях «управляющих» между собой и с гражданами возникает многоцветие отношений, которое и становится предметом изучения.

Тема 3. Содержание деятельности и организационная структура государственной администрации

1. Функции государственной администрации и содержание административной деятельности
2. Линейная и функциональная власть
3. Организационная структура государственной администрации
4. Признаки административного ведомства

1. Функции государственной администрации и содержание административной деятельности

Государственная администрация сама обеспечивает безопасность страны, руководит многими предприятиями, учреждениями и в то же время создает условия для того, чтобы в обществе действовали муниципальные, общественные, частные механизмы саморегуляции.

Государственную администрацию можно рассматривать и как совокупность государственных служащих, и как систему органов государственной исполнительной власти. Органы, служащие осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, содержанием которой является непосредственная, повседневная организация выполнения внутренних и внешних функций государства, стоящих перед ним задач.

Административная деятельность объективно необходима и очень сложна. В соответствии с законом разделения труда она делится на более простые, специальные виды организационной деятельности. Их принято называть функциями управления административной деятельности.

Функция управления чаще всего понимается в двух смыслах.

Во-первых, функция связывается с объектом административного воздействия (предметный подход). Соответственно различают функции государственной администрации:

- Обеспечение безопасности личности, общества, государства:
 - обеспечение обороны;
 - обеспечение общественного порядка;
 - осуществление разведки и контрразведки;
 - охрана государственной границы;
- Обеспечение развития экономики, осуществления административно- хозяйственной деятельности:
 - составление и исполнение бюджетов;
 - лицензионная деятельность;
 - обеспечение рационального природопользования;
 - взимание налогов и сборов;
 - содействие развитию предпринимательства;
 - антимонопольная деятельность;
- Обеспечение реализации социальной политики государства:
 - организация образовательной деятельности

- организация здравоохранения и спорта;
- организация научных исследований;
- организация пенсионного обеспечения, социальной защиты;
- Осуществление связей с другими государствами, с международными организациями

Во-вторых, функция понимается как один из общих способов организации, административного воздействия исполнительной власти на подвластных (инструментальный подход). Такие функции чаще всего называют общими функциями управления.

Общие функции - это общие, типичные способы информационного взаимодействия между субъектами и объектами социального управления. Это устойчивые, относительно самостоятельные, специализированные виды административной деятельности вообще. Каждая общая функция объективно необходима. Они взаимодействуют и отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией.

Организовывать, осуществлять исполнительную власть - это значит прогнозировать, планировать, контролировать и т.д. Каждый субъект административной власти осуществляет несколько или хотя бы одну функцию либо ее часть.

Функциональное разделение труда закрепляется структурно, т.е. создаются особые звенья, которые занимаются планированием, учетом и контролем. Организационная обособленность – важный признак развитой и значительной по объему функции. Особенности субъектов и объектов, их взаимоотношений, внешней среды серьезно влияют на административные функции, видоизменяют их, наполняют конкретным содержанием, обуславливают многообразие форм осуществления.

Каждая общая функция специфична и структурно обособлена, но в то же время все они являются частями одного целого. Их объединяет единая конечная цель, единая информационная природа, организационное единство осуществляющего их субъекта. Каждая часть активно взаимодействует с целыми и одновременно с другими частями.

Административная деятельность – целостная система, комплекс взаимосвязанных, взаимообусловленных, одновременно или последовательно осуществляемых функций. Это так же систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие.

Следует различать три группы общих функций:

I) ориентирование системы:

- 1) прогнозирования;
- 2) планирования;
- 3) нормативного регулирования;
- 4) методического руководства

II) обеспечения системы:

- 5) кадрового
- 6) материально- технического;
- 7) финансового
- 8) организационно-структурного
- 9) информационного

III) оперативного руководства системой:

- 10) непосредственного регулирования деятельности
- 11) учета
- 12) контроля
- 13) оценки

Общие функции конкретизируются и в итоге персонифицируются в функциях отдельных органов, должностей. Это обстоятельство лежит на основе определения компетенции структурных единиц управленческого аппарата.

2. Линейная и функциональная власть

Организационная структура характеризуется не только формальной схемой подчиненности и структурой подразделений, но и распределением полномочий между подразделениями организации и соответствующими менеджерами. При этом под распределением полномочий понимается распределение власти и ответственности.

Интеллектуальное превосходство, сила, собственность порождают власть, обеспечивают доминирование воли мудреца, сильного собственника. **Власть** — это право распоряжаться (командовать), принимать решения, контролировать и расходовать ресурсы. Власть означает не только способность действовать или оказывать влияние, но и право это делать, т.к. это узаконенная сила, связанная с позицией менеджера в организации.

Подчинение – оборотная сторона власти, они неразрывны. Там, где осуществляется власть, там существует и подчинение. Властным полномочиям, праву принимать обязательные для исполнения решения корреспондирует обязанность подчиняться чужой воле, выполнять команды. Реальная власть существует только там, где имеется реальное подчинение. Иначе она формальна, фиктивна, декларативна.

По объему различают два типа подчинения: линейное и функциональное. Исходя, из этого существует два основных принципа деления специализации административной деятельности – линейный и функциональный.

Линейная власть — это основополагающий тип власти в организации. Она задается штатной структурой организации и обеспечивает управленческую иерархию или цепь команд. Линейная власть руководителя связана с принятием решений, которые имеют прямое отношение к задачам соответствующего подразделения.

По линейному принципу все объекты дифференцируются по определенным признакам на автономные группы и руководство каждой из

них в полном объеме или в основном осуществляет определенный субъект. В результате возникают системы, базирующиеся на прямом подчинении объектов субъекту, системы «начальник-подчиненный».

Для линейной власти характерно следующее:

- она широка по объему, охватывая многие функции административной деятельности;
- включает в себя право непосредственного распоряжения людьми, ресурсами, действиями;
- это постоянная, систематическая организация;
- она вправе поощрять и вместе с тем применять дисциплинарные взыскания или ставить вопрос об их применении;
- связана с ответственностью за состояние подчиненного объекта;
- она осуществляется на членов организационного коллектива, на определенную группу людей.

Функциональная власть предназначена для дополнения линейной власти при осуществлении особых задач. Иногда требуется, чтобы определенные менеджеры имели контроль над некоторыми сотрудниками вне зоны, на которую распространяется их обычная власть. Например, менеджеру отдела финансов может быть дано право не только управлять сотрудниками своего отдела, но и издавать различные директивы другим подразделениям для того, чтобы выполнить особые предписанные обязанности, такие как проведение мер по снижению цен и т.д.

Функциональная подчиненность чаще всего означает, что субъект власти в рамках конкретной функции вправе осуществлять нормативное, методическое руководство, контроль, административное принуждение или наделяется хотя бы одним из названных полномочий. Возникает отношение «инспектор - контролируемый».

Суть функциональной подчиненности в подчинении по какой-то части деятельности, в рамках определенной функции. Спектр властных полномочий субъектов исполнительной власти в подобных случаях довольно узок. Их власть бывает сопряженной с созидательной деятельностью и юрисдикционной, связанной с нарушениями.

Функциональная власть может быть ограничена рамками ведомства или иметь межведомственный характер. Например, санитарный контроль.

Линейное руководство всегда основано на прямом служебном подчинении. Оно распространяется на подчиненные структурные единицы, линейные системы базируются на административной подчиненности. Функциональное руководство осуществляется в отношении функционально подчиненных при отсутствии организационного подчинения.

Функциональная власть реализуется эпизодически: во время плановых или внеплановых проверок, при обнаружении правонарушений, вредных последствий. Субъект этой власти не несет ответственности за результаты работы тех субъектов, которые он не вправе назначать на должности, поощрять их работников.

Она распространяется на неопределенное и неорганизованное число физических лиц.

3. Организационная структура администрации – форма закрепления разделения и кооперации труда по управлению.

Под структурой понимается строение и внутренняя форма организации системы, выступающая как единство устойчивых взаимосвязей между ее элементами. В ней выделяются два компонента – строение, совокупность элементов и система отношений между ними. Сложные образования характеризуются полиструктурностью, в них множество структур. И исполнительная власть одновременно имеет несколько структур: кадровую, территориальную, функциональную, организационную и др.

Организационная структура – это деление целого на организационно обособленные единицы и сеть управленческих связей в нем. **Организационная структура** – форма разделения и кооперации административной деятельности. Она является формой закрепления разделения труда по управлению, устойчивой схемой распределения его задач, функций. Поэтому ее можно рассматривать и как структуру целей, функций администрации, выражающуюся в дифференциации ее на части и в системе организационных связей в ней.

На структуру аппарата влияют многие объективные и субъективные факторы. Важнейшим среди них является содержание деятельности, то есть комплекс функций административной деятельности.

Функции, их номенклатура, объем, значимость, взаимосвязь – вот что в первую очередь детерминирует структуру аппарата. Необходимо учитывать наличие двусторонней связи структуры и функции: вновь возникшая функция может быть выполнена как путем создания новых структурных единиц, так и путем использования возможностей, ранее существовавших. Но развитая функция требует структурного обособления. С другой стороны, функция не меняется автоматически вслед за изменением структуры аппарата, одну и ту же функцию могут осуществлять разные органы, служащие

Административные структуры обладают множеством признаков, которые могут быть использованы в качестве критериев их группировки. Различают структуры простые и сложные, жесткие и гибкие, линейные и функциональные, постоянные и переменные, типовые и индивидуальные, формальные и неформальные, сложившиеся и экспериментальные, централизованные и децентрализованные и др. Можно различать структуры устойчивые и неустойчивые, надежные и ненадежные, бюрократические и демократические, дорогие и дешевые и т. д. Структуры исполнительной власти должны быть прежде всего эффективными (надежными, стабильными и способными к необходимым перестройкам), демократичными и по возможности дешевыми.

Государственная администрация представляет собой целостное образование, состоящее из большого количества разнообразных частей. В ней можно различать несколько основных типов структурных единиц:

- аппарат ведомства;
- аппарат ведомственного подразделения (например, Внутренних войск МВД);
- региональный аппарат (областной, краевой и т. д. администрации);
- исполнительный орган государственной власти;
- администрация организации (учреждения, предприятия);
- структурное подразделение органа, администрации (отдел кадров и др.);
- должность.

Каждая структурная единица аппарата государственной администрации, это: его самоуправляемая, автономная, организационно оформленная часть, существование которой предопределено правовым актом; часть, имеющая свою компетенцию.

Тип организационной структуры системы определяется типом власти (подчинения). Если система основана на линейной власти, значит, в ней линейная структура. Использование функциональной власти приводит к образованию функциональных структур. Таковыми являются, например, службы уголовного розыска и другие милицейские службы в системе МВД. Их областные, городские, районные подразделения (управления, отделы, отделения) линейно подчиняются соответствующему органу внутренних дел и функционально – вышестоящему звену ведомственной службы.

4. Признаки административного ведомства

Термин «ведомство» широко используется в правоведении, но, к сожалению, в него вкладывают неодинаковое значение. Если в прошлом он имел определенный и весьма широкий смысл (линейная система организаций, осуществляющих определенную деятельность), то в действующих правовых нормах и научных работах нашего времени он связывается только с центральными органами исполнительной власти, а чаще всего – лишь с некоторыми из них (государственными комитетами, надзорами и службами). Если мы обратимся к литературным словарям, то убедимся, что там это слово понимают не так, как сейчас это делают многие юристы.

Под административным ведомством следует понимать систему организаций, организационно подчиненных одному органу исполнительной власти. Наряду с административными существуют и иные государственные (например, прокуратура) и негосударственные (например, Всероссийское общество слепых) ведомства. Особенностью первых является то, что ими руководят исполнительные органы, их руководящие подсистемы – составная часть аппарата исполнительной власти.

Каковы основные признаки административного ведомства?

Во-первых, каждое ведомство имеет определенные, нормативно закреплённые цели. Они устанавливаются вышестоящими государственными органами. Выполнение поставленной задачи (охранять, оказывать услуги и др.) – это и есть главная производственная задача ведомств. Но, кроме того, в России ведомство осуществляет и такие общие задачи, как рациональное использование всех выделенных и природных ресурсов, совершенствование внутренних социальных связей, удовлетворение потребностей своих работников. Иными словами, каждое ведомство одновременно выполняет три задачи:

- специальную производственную;
- экономико-экологическую;
- социальную.

В соответствии с ними формулируются и нормативно регулируются функции соответствующих государственных организаций.

Во-вторых, административное ведомство представляет собой четко обособленную сложную систему, состоящую из самостоятельных организаций, подчиненных одной из них, которая является ее центром, руководящим органом.

В-третьих, каждое ведомство построено иерархично, имеет линейную структуру, нижестоящие организации организационно (административно) подчинены вышестоящим, а последние несут ответственность за их деятельность.

В-четвертых, ведомство представляет собой экономико-правовую общность. У него во владении есть определенное имущество, которое состоит из имущества организаций и централизованных фондов (резервов), принадлежащих системе в целом.

Ведомство является адресатом многих нормативных и иных актов. Внутри его действуют акты руководящего системой органа. Административное ведомство моноцентрично, у него единый субъект власти, который вне системы действует от ее имени, распоряжается ее фондами и резервами, осуществляет значительную по объему внутриорганизационную деятельность.

Внутри системы создается и используется определенная информация, складывается специфическая организация документооборота, взаимоотношений ее компонентов. Внутриведомственные связи отличаются активностью и устойчивостью.

Каждое ведомство имеет свое название. Будучи сложной самоуправляемой системой, оно как правило, состоит из трех групп элементов:

- организаций, непосредственно выполняющих его основную производственную задачу;
- организаций, обслуживающих его внутренние потребности;
- исполнительных органов власти.

Можно сказать иначе: каждое ведомство состоит из трех блоков:

- производственного;
- обслуживающего;
- административного.

В последнем необходимо различать уровни (звенья) управления. Минимальное их количество – два: центр и администрация ведомственной организации (больницы, вузы и т. д.). В случае необходимости создаются одно, два и даже более промежуточных звеньев. При одном промежуточном звене ведомственная администрация становится трехуровневой, при двух – четырехуровневой и т. д. Например, система Министерства обороны насчитывает четыре административных звена: Министерство, командование военного округа, командование соединения, командование воинской части.

Группировка административных ведомств может быть произведена по многим признакам, представляющим интерес для науки административного права. Прежде всего, среди них выделяются хозяйственные, социально-культурные и административно-политические. В законодательстве и научных работах различают системы министерств, государственных комитетов, федеральных агентств, служб, надзоров.

Тема 4. Исполнительные органы Российской Федерации

1. Понятие исполнительного органа государственной власти
2. Содержание административно-правового статуса исполнительного органа государственной власти
3. Виды исполнительного органа государственной власти
4. Правительство РФ как высший орган исполнительной власти
5. Органы исполнительной власти субъектов РФ

1. Понятие исполнительного органа государственной власти

Государственные органы – особый вид организаций людей. Они обладают такими общими признаками:

- являются организованными коллективами;
- являются автономными частями государственного аппарата;
- осуществляют государственные функции, реализуют публичный интерес;
- действуют от имени государства и в то же время от своего имени;
- обладают собственной компетенцией;
- несут ответственность перед государством за свою деятельность;
- учреждаются государством;
- их положение, структура и деятельность регламентированы правом.

Каждый государственный орган имеет закрепленную правом структуру. Он может состоять из структурных подразделений, должностей, а иногда – не иметь ни того, ни другого.

Многие ученые при характеристике органа упор делают на то, что он является частью государственного аппарата. А некоторые считают необходимым подчеркнуть, что это прежде всего группа людей, коллектив. Конечно, орган представляет собой организованную группу лиц, но она является частью целого, которое определяет само существование, содержание и формы функционирования части, ее место в аппарате, ее структуру. Если в первом случае на орган смотрят «сверху», то во втором – «снизу», то есть оба подхода страдают односторонностью. Поэтому в определении лучше всего назвать оба признака: государственный орган – это организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного аппарата, наделенную собственной компетенцией, выполняющую публичные функции, структура и деятельность, которой регламентированы правом.

Исполнительные органы государственной власти:

- осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, властные полномочия в отношении других организаций, граждан;
- наделены оперативной самостоятельностью;
- как правило, имеют постоянные штаты;
- образуются вышестоящими органами;

— подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам исполнительной власти;

— их образование, структура, порядок деятельности в основном регламентируется нормами административного права.

Необходимо подчеркнуть, что эти признаки взаимосвязаны, исполнительным органам государственной власти свойственна именно совокупность всех перечисленных особенностей, их строгое сочетание.

Орган – коллектив граждан, состоящий из государственных служащих и иных работников. Поэтому между ними распределены функции, полномочия. Каждый орган имеет организационную структуру.

Как правило, в ней можно выделить три блока:

— производственный;

— обеспечивающий (бухгалтерия, отдел кадров и др.);

— руководящий (руководитель, заместители руководителя).

У органа может быть довольно большой по численности обслуживающий аппарат. Но он существует для того, чтобы орган мог своевременно и качественно выполнять свои функции. Аппарат работает на орган, обслуживает его, создает ему условия для нормального функционирования. А на предприятии мы видим иную картину: производственные подразделения создают необходимые для общества материальные блага, администрация предприятия создает условия для их нормального функционирования. Предприятие (учреждение) в целом не выполняет административных функций, ими занята специально организованная группа людей – администрация. Ее нужно рассматривать как субъект управления, как орган предприятия (учреждения), который изнутри руководит им, но не как орган государства. Кстати, всегда нужно различать два вида управления: осуществляемое вышестоящими органами и внутреннее, осуществляемое администрацией органа, предприятия, учреждения, то есть его самоуправление.

2. Содержание административно-правового статуса исполнительных органов государственной власти

В административно-правовом статусе государственных коллективных субъектов можно выделить три главных блока:

— целевой;

— структурно-организационный;

— компетенционный (компетенцию).

Первый элемент административно-правового статуса государственного коллективного субъекта – его юридически закрепленные цели, задачи и функции. В общем плане его цель можно понимать как обеспечение определенной социальной потребности, а в положениях, уставах и иных правовых актах цель конкретизируется в перечне задач, выполняемых функций.

Все задачи, которые ставятся перед структурными единицами государственного механизма, можно объединить в три группы:

1) производственные, конкретизирующие ту цель, ради которой она создана (выпускать продукцию, учить, лечить, контролировать, регистрировать и т. д.);

2) экономико-экологические (ресурсные), закрепляющие обязанность бережно использовать природные и другие ресурсы, обеспечить сохранность окружающей среды и используемого государственного имущества;

3) социальные, нацеливающие на заботу о коллективе работников и его членах, их профессиональном росте, на создание благоприятных условий для службы, трудовой деятельности, организацию культурно-бытового обслуживания, улучшение материального благосостояния своих рабочих, служащих и их семей.

Второй – организационно-структурный – компонент правового статуса сам является довольно сложной системой. В него входит нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов, их подчиненности и передачи из ведения одних организаций в подчинение других, установления и изменения их организационных структур, права на организационное самоопределение, процедур деятельности и права на официальные символы.

Компетенция является третьей и основной частью правового статуса государственных коллективных субъектов права и состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения. Ее первый элемент включает обязанности и права, связанные с осуществлением власти, участием во властных отношениях, в том числе и право издавать определенные акты. Вторым элементом компетенции – подведомственность, правовое закрепление круга объектов, предметов, дел, на которые распространяются властные полномочия.

Компетенцию можно рассматривать в функциональном разрезе (в области планирования, контроля и т. д.), применительно к определенным субъектам (иным государственным, муниципальным органам, предприятиям и учреждениям, общественным объединениям, гражданам). А компетенцию органов общей компетенции необходимо рассматривать еще в отраслевом разрезе, в сфере обороны, образования, здравоохранения, транспорта и т. д.

3. Виды исполнительных органов государственной власти

В зависимости от правовой основы образования можно различать органы, создаваемые на основе конституций, текущего законодательства, подзаконных актов.

По содержанию деятельности отличаются органы общей и специальной компетенции. Органы общей компетенции: президентуры, правительства, администрации несут ответственность за положение дел в соответствующем государстве, области, крае, городе федерального значения, округе. Они руководят многими органами отраслевой и функциональной компетенции,

работу которых они объединяют. Они выполняют все общие административные функции.

Органы специальной компетенции осуществляют отраслевое (внутриведомственное) либо межотраслевое (функциональное, межведомственное) управление, либо одновременно и то и другое. Так, Министерство здравоохранения Российской Федерации руководит подведомственными учреждениями и органами здравоохранения и осуществляет межотраслевое руководство медицинскими службами МВД, Министерства обороны. Таким образом, различаются органы специальной, отраслевой, функциональной, смешанной компетенции.

По порядку решения вопросов органы исполнительной власти делятся на единоначальные и коллегиальные. Преобладает первый тип органов, а коллегиальных сейчас немного (правительства, например). В процессе административной реформы единоначалие в системе исполнительной власти расширилось. Необходимо отметить, что оно сочетается с совещательной коллегиальностью – коллегии министерства, советы при Президенте и другие вырабатывают рекомендации, которые проводятся в жизнь единоличными актами руководителей.

В зависимости от того, из какого бюджета финансируются органы (а это совпадает с их подчиненностью), можно различать федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации. Федеральные делятся на две группы:

- центральные (министерства, государственные комитеты, агентства, службы, надзоры);
- территориальные.

Центральные органы обладают полномочиями на всей территории России, а территориальные федеральные органы – только на части ее территории (например, об военкомат).

Органы специальной компетенции субъекта Федерации подчиняются только его правительству (губернатору, главе администрации) или находятся в двойном подчинении, то есть подчиняются еще и соответствующим центральным федеральным органам. Например, УВД (МВД) субъекта Федерации подчинено и органу общей компетенции субъекта Федерации, и центральному федеральному органу специальной компетенции – МВД РФ.

Субъекты Федерации вправе создавать свои местные (территориальные) органы исполнительной власти. Так, в Москве созданы префектуры, в Свердловской области – администрации управленческих округов. Деятельность этих органов направляется, координируется и контролируется назначаемыми Губернатором области государственными служащими.

Названными выше критериями не исчерпываются возможности группировок органов исполнительной власти. Среди них можно различать низовые, непосредственно работающие с населением, и вышестоящие. Органы могут быть постоянными и временными, традиционными и

нетрадиционными (оригинальными), сложными по структуре и простыми и т.д.

4. Правительство России как высший орган исполнительной власти

Правовое положение российского Правительства сейчас регулируется Конституцией, принятым в 1997 г. Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», другими законами, а также указами Президента России.

В соответствии с Конституцией **Правительство** – коллегиальный, центральный, федеральный орган исполнительной власти общей компетенции, подчиненный Президенту.

Оно состоит из Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Председатель назначается Президентом с согласия Государственной Думы, которая должна в течение недели рассмотреть предложение о кандидатуре. По представлению председателя Правительства Президент назначает других членов Правительства. А министров обороны, внутренних дел, иностранных дел Президент назначает, не согласовывая их кандидатуры с Государственной Думой.

Конституция не устанавливает численный состав Правительства. Фактически это делает Президент, который решает вопросы о количестве заместителей председателя, создании и ликвидации федеральных министерств.

Правительство само определяет, кто может быть его постоянным членом с правом совещательного голоса. Постановлением от 8 июня 1999 г. такое право предоставлено Председателю Центробанка, президенту Российской Академии наук, руководителям межрегиональных ассоциаций глав субъектов в РФ. Правительство в России функционирует непрерывно более 90 лет, хотя его конституционный статус, численность, личный состав неоднократно менялись. И когда в Конституции, правовых актах, в литературе говорится о его отставке, сложении полномочий, разгоне, речь идет о прекращении работы данного личного состава коллегиального органа, возглавляющего исполнительную власть страны.

Конституция не устанавливает срока функционирования Правительства России, но закрепляет две формы прекращения его деятельности – сложение полномочий и отставку.

После избрания Президента Правительство слагает свои полномочия, но по его поручению продолжает действовать, пока не будет создано новое. Конституция предусматривает возможность отставки Правительства. Во всех случаях оно коллективно уходит в отставку только после принятия Президентом соответствующего указа.

Очевидно, что Президент также вправе по собственной инициативе или по личному заявлению члена Правительства отправить его в отставку или

просто освободить от должности. К сожалению, действующее законодательство недостаточно регулирует процедуру отставки Правительства. Представляется, что федеральным законом следует обязать Президента своевременно информировать обе палаты Федерального Собрания о предполагаемой отставке и мотивировать свое решение.

В ст. 3 Закона о Правительстве сформулированы основные принципы деятельности Правительства: верховенство закона, народовластие, федерализм, разделение властей, ответственность, гласность, обеспечение прав и свобод человека. Нетрудно заметить, что речь идет об общих принципах деятельности исполнительной власти:

— законности (обеспечение прав и свобод человека, верховенство закона);

— демократизме (народовластие, гласность, разделение властей, ответственность);

— федерализме.

В законе не назван принцип целесообразности, эффективности деятельности. Но фактически он признается всеми. Если любой орган государственной власти есть инструмент, средство достижения общественно полезных целей, то Правительство – это главный инструмент исполнения конституционных норм, реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Как центральный федеральный орган исполнительной власти общей компетенции, оно наделено широкими полномочиями во всех областях жизни страны. На него возложена ответственность за обеспечение прав и свобод граждан, состояние экономики, реализацию социальной политики, обеспечение безопасности граждан, общества, государства, состояние международных связей России.

I. Правительство разрабатывает проекты важнейших программ экономического развития, активно влияет на экономические процессы, способствует укреплению денежной и кредитной систем, проводит единую политику цен, создает условия для свободного предпринимательства на основе рационального сочетания всех форм собственности, организует рациональное использование природных ресурсов, осуществляет управление федеральной собственностью. Оно разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его выполнение.

II. Правительство подготавливает программы социального развития, обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. Наряду с общесоциальными, Правительство решает конкретные вопросы поддержки социально наименее защищенных групп населения, а также безработных, вынужденных переселенцев, беженцев, «чернобыльцев» и других жертв экстремальных ситуаций.

III. Важное направление деятельности Правительства – осуществление мер по обеспечению прав и свобод граждан, укреплению режима законности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Правительство обязано обеспечить оборону страны, ее государственную безопасность. На него возложены руководство связями России с иностранными государствами и международными организациями, обеспечение внешнеэкономической деятельности, научно-технического и культурного сотрудничества.

Большую работу Правительство России осуществляет по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, названным в ст. 72 Конституции РФ. Это вопросы владения и пользования землей, недрами, водными и другими ресурсами, охраны окружающей среды, памятников истории и культуры, воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, включая социальное обеспечение.

Порученные задачи Правительство выполняет непосредственно или действует через подведомственные ему органы. Правительству подчинены центральные федеральные органы исполнительной власти специальной компетенции. Оно направляет их работу, дает им поручения, устанавливает предельную численность работников центральных аппаратов и размеры ассигнований на их содержание. Председатель Правительства вносит Президенту предложения о назначении руководителей центральных федеральных органов исполнительной власти, а Правительство назначает их заместителей. Кроме того, оно принимает положение о каждом центральном федеральном органе исполнительной власти, утверждает его структуру, состав коллегии.

Правительство осуществляет контроль над деятельностью федеральных органов исполнительной власти, оно может отменить принятые ими акты. Оно вправе создавать комиссии, комитеты, центры и иные, непосредственно подчиненные ему органы и назначать их руководителей.

В своей многогранной повседневной деятельности Правительство опирается не только на центральные федеральные органы, но и на органы исполнительной власти субъектов Федерации. К сожалению, законодательство, действующее в этой сфере, нельзя назвать полным и четким, и этот пробел должен быть устранен.

Пленарные заседания Правительства проводятся регулярно, не реже одного раза в месяц, заседание считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей членов Правительства. Решения принимаются большинством, голосов. Руководит заседаниями Председатель Правительства, а в его отсутствие – один из его первых заместителей.

Для оперативного решения возникающих вопросов Правительство образует постоянно действующий орган – Президиум.

В него входят: Председатель Правительства, его заместители, министры финансов, экономики, иностранных дел, обороны, внутренних дел,

руководитель аппарата Правительства и другие лица. Председатель организует работу Правительства: формирует Правительство, предлагает Президенту кандидатуры на должности своих заместителей и федеральных министерств, распределяет обязанности между своими заместителями, определяет основные направления деятельности Правительства, планирует его работу, созывает и руководит заседаниями Правительства и его Президиума, ставит перед Президентом вопросы об освобождении отдельных членов Правительства от должности. Председатель может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Правительство, а также его Президиум, принимают постановления.

Председатель Правительства в неотложных случаях издает от его имени распоряжения. Нормативные акты Правительства вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении семи дней после их официального опубликования, если в них не предусмотрено иное. Постановления и распоряжения Правительства подлежат официальному опубликованию в Собрании законодательства Российской Федерации. Их вправе отменить Президент, если они противоречат законам. Контрольно-подготовительную работу, хозяйственное обеспечение деятельности Правительства осуществляет его аппарат.

Руководителя аппарата назначает Президент, и он по должности является членом Правительства. В заключение необходимо отметить, что в руководстве исполнительной властью Президенту принадлежат самые важные полномочия. Правительство ему подчинено полностью: Президент его образует, определяет содержание его деятельности, может отправить в отставку, отменить его акты, воздействовать на его деятельность иными способами.

Конституционные нормы не позволяют считать Президента главой законодательной и тем более судебной власти, хотя в отношении каждой из них глава государства обладает определенными полномочиями, но они не столь велики, как его полномочия по руководству исполнительной властью. Фактически и юридически Президент – глава исполнительной власти.

5. Органы исполнительной власти субъектов РФ

В соответствии со ст. 77 Конституции система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими «самостоятельно» в соответствии с основами конституционного строя России и Федеральным законом «Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (1999).

К общим принципам организации исполнительных органов государственной власти могут быть отнесены обязательное вхождение главы территории (главы республики, области, края) в систему исполнительной власти; обязательное наличие органа общей компетенции субъекта Федерации; подотчетность органов исполнительной власти

законодательному и представительному органу по вопросам исполнения законов субъектов Федерации; организационно-правовая самостоятельность местных органов исполнительной власти общей компетенции и другие.

Самостоятельность субъектов Российской Федерации в установлении своей системы исполнительной власти проявляется в том, что они:

— осуществляют собственное правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

— устанавливают виды органов исполнительной власти, их наименование и правовое положение в системе государственной власти субъекта Российской Федерации;

— определяют территориальные пределы осуществления государственной исполнительной власти;

— определяют структуру органов исполнительной власти и подчиненность между различными органами;

— распределяют функции и компетенцию исполнительной власти субъекта Российской Федерации между различными видами органов.

Системы исполнительной власти в субъектах Федерации достаточно разнообразны, как по видам органов, так и по структурно-функциональным взаимосвязям между ними. Большинство конституций и уставов субъектов Федерации не дают полного представления о действующих на их территориях системах исполнительной власти, уделяя внимание лишь отдельным элементам – статусу высшего должностного лица или полномочиям органа общей компетенции.

Под системой исполнительной власти субъекта Федерации понимается совокупность органов субъекта Федерации, осуществляющих государственную исполнительную власть, их соподчиненность, средства их взаимодействия с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В единую систему исполнительной власти субъекта Российской Федерации включаются:

а) глава исполнительной власти субъекта Федерации – президент республики, глава администрации, губернатор, и т. д.;

б) исполнительный орган государственной власти общей компетенции (правительство или администрация);

в) исполнительные органы государственной власти специальной компетенции (отраслевые и межотраслевые);

г) территориальные органы государственной исполнительной власти общей компетенции, действующие в границах административно-территориальных образований (городов и районов республиканского или областного подчинения, и т. д.) или на территории административных (управленческих) округов;

д) территориальные органы государственной исполнительной власти специальной компетенции, являющиеся структурными подразделениями

органов общей компетенции или отраслевых(межотраслевых) органов субъекта Федерации. Приведенный перечень является собирательным, обобщающим все возможные варианты. Система исполнительной власти конкретного субъекта Федерации устанавливается им самостоятельно в конституции, уставе и законах о системе органов государственной власти, а также в актах главы исполнительной власти, закрепляющих структуру исполнительных органов.

На территории каждого субъекта Федерации помимо собственной единой системы органов исполнительной власти действует система территориальных федеральных органов.

В большинстве республик во главе исполнительной власти стоит президент, в Карелии – Председатель Правительства, всенародно избираемый и единоначально руководящий органами исполнительной власти, а в Республике Дагестан – Государственный Совет.

Правительство (администрация) субъекта Федерации является коллегиальным исполнительным и распорядительным органом государственной власти, подотчетным президенту республики (главе республики) и законодательному и представительному органу республики. Правительство может иметь статус высшего органа исполнительной власти.

Состав и структура правительства субъекта Федерации определяются конституциями, уставами субъекта Российской Федерации и законами о правительстве, а также указами и постановлениями президента и главы администрации (губернатора).

В большинстве областей в качестве органа исполнительной власти общей компетенции действует администрация области.

Структура администрации области (края) утверждается главой исполнительной власти или по его предложению законодательным и представительным органом государственной власти субъекта Федерации.

Выделяются следующие типичные элементы структуры администрации;

а) руководители администрации – глава администрации (губернатор), первый заместитель (вице-губернатор или председатель правительства), заместители главы администрации;

б) правительство области (края) – руководящий коллегиальный орган, создаваемый в некоторых субъектах Федерации для решения наиболее важных вопросов, отнесенных к компетенции администрации;

в) коллегия – совещательный орган при главе администрации, создаваемый для коллективного рассмотрения определенных вопросов, связанных с подготовкой и реализацией проектов планов и программ развития региона;

г) структурные подразделения, образующие аппарат администрации и не обладающие организационной самостоятельностью, – отделы, комитеты и управления;

д) структурные подразделения специальной компетенции, обладающие организационной самостоятельностью и осуществляющие отраслевое и межотраслевое государственное управление – министерства, департаменты, комитеты, главные управления (управления);

е) территориальные структурные подразделения, осуществляющие государственную исполнительную власть на территории городов, районов и иных административно-территориальных образований.

Перечисленный состав элементов структуры администрации конкретизируется применительно к каждому субъекту Российской Федерации, где существует такой государственный орган. При этом первостепенное значение имеет установленная уставом или иным законодательным актом система органов исполнительной власти.

Следует иметь в виду, что под администрацией в некоторых субъектах Федерации понимается не орган общей компетенции, а совокупность органов, образующих систему органов исполнительной власти.

Система местных органов государственной исполнительной власти субъектов Федерации зависит от административно-территориального устройства субъекта Федерации и от территориальной основы местного самоуправления. Выделяются следующие системы организации территориальных исполнительных органов государственной власти.

Во-первых, существуют субъекты Федерации, где не созданы местные исполнительные органы государственной власти общей компетенции, поскольку в городах и районах республиканского (областного) подчинения созданы муниципальные образования и действуют органы местного самоуправления. Государственную исполнительную власть в городах и районах осуществляют только территориальные органы специальной компетенции (Республика Карелия, Краснодарский край).

Во-вторых, в качестве местных органов выступают администрации управленческих (административных) округов, префектур, осуществляющие исполнительную власть на территории нескольких административно-территориальных единиц (районов и городов, районов в городе) и являющиеся территориальными органами общей компетенции, непосредственно подчиняющиеся главе исполнительной власти и правительству субъекта Федерации (Свердловская область, Ленинградская область, г. Москва). Возглавляют такие территориальные органы назначаемые главой администрации (губернатором) префекты, управляющие, полномочные представители, входящие по должности в состав правительства субъекта Федерации.

В-третьих, местными органами государственной исполнительной власти являются администрации районов, городов и иных административно-территориальных образований, в которых предусмотрено создание органов государственной власти. В одних субъектах Федерации местные администрации входят в структуру администрации области, а их глава назначается главой администрации (губернатором) области или края. В

других районная и городская администрация – это самостоятельные органы государственной исполнительной власти общей компетенции, глава которых избирается населением.

Как правило, президент или губернатор утверждает примерную структуру местной администрации, а в ряде субъектов принимаются типовые положения о местной администрации, на основе которых разрабатываются и утверждаются положения об администрации конкретного административно - территориального образования. В структуре местной администрации выделяется аппарат, состоящий из руководства администрации (главы администрации и его заместителей), оперативных и функциональных отделов и служб, а также отделы, управления, комитеты, являющиеся самостоятельными структурными подразделениями и находящиеся в совместном подчинении главе местной администрации и руководителю органа специальной компетенции субъекта Федерации – отдел внутренних дел, культуры, образования, финансовый отдел, комитет по управлению государственным имуществом, комитет по физкультуре, спорту и туризму.

Тема 5. Понятие и виды индивидуальных субъектов административного управления

1. Понятие субъектов административного права.
2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.
3. Административно-правовые гарантии прав граждан.
4. Обращения граждан, виды обращений.
5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

1. Понятие субъектов административного права

Субъектом административного права признается обладатель прав и обязанностей, которыми он наделен с целью реализации полномочий, возложенных на него административным правом.

Круг субъектов административного права многообразен, и главное, что объединяет их, – это обладание особым юридическим качеством – административной правоспособностью.

Лица и организации, являющиеся субъектами административного права, при соблюдении установленных административно-правовыми нормами условий могут быть субъектами административно-правовых отношений.

Субъекты административного права становятся субъектами административно-правовых отношений тогда, когда обладают практической способностью реализовать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых отношений. Но для этого требуется, чтобы они были наделены административной право– и дееспособностью.

Административная правоспособность установленная и охраняемая государством возможность субъекта вступать в административно-правовые отношения.

Административная дееспособность способность субъекта своими действиями приобретать права и создавать для себя юридические обязанности, реализовывать их в рамках конкретных административно-правовых отношений.

Еще одно условие, при котором субъект административного права может стать субъектом административно-правовых отношений, – наличие оснований возникновения, изменения или прекращения правоотношения.

Совокупность прав и обязанностей субъектов административного права, их полномочия, а также гарантии того, что субъект может их реализовать, образуют его правовой статус.

Административное право характеризуется множеством субъектов. У каждого субъекта свои полномочия и по объему, и по структуре, и по свойствам. Целесообразно классифицировать субъекты на группы, каждая из которых имеет свой административно-правовой статус.

Индивидуальные субъекты – граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства. Специфическими индивидуальными субъектами являются должностные лица. Их особенностью является то, что, проявляя себя индивидуально, они тем не менее фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти.

К *коллективным субъектам* относятся объединения граждан. В их числе разные по своему назначению и статусу организации – государственные и негосударственные.

Государственные организации – это:

- органы исполнительной власти;
- государственные предприятия, учреждения и их объединения;
- структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

К *негосударственным организациям* относятся:

- общественные объединения
- трудовые коллективы;
- органы местного самоуправления;
- коммерческие структуры;
- организации и учреждения.

Разновидностями субъектов административного права являются:

- граждане России; иностранные граждане; лица без гражданства (физические лица);
- Президент РФ, главы субъектов Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Федерации;
- государственные служащие, государственные предприятия, учреждения и организации;
- негосударственные организации и учреждения;
- органы местного самоуправления, муниципальные предприятия; организации и учреждения;
- фонды, общественные объединения, религиозные объединения;
- иностранные организации и организации с участием иностранного капитала; организации и учреждения.

Под физическими лицами понимаются люди, человек как биологическое существо. В юридическом смысле слова – граждане, иностранные граждане и лица без гражданства.

Эти категории лиц характеризуются существенными элементами особенностей их правового положения, ибо сами эти понятия правовые.

Гражданин России характеризуется его прочной правовой связью с российским государством, иностранный гражданин – с соответствующим зарубежным государством, а лица без гражданства не имеют такой связи ни с одним из государств.

Особую категорию субъектов административного права образуют физические лица, общегражданский статус которых одновременно

сочетается с выполнением государственно-властных полномочий, – *должностные лица*.

Административно-правовой статус граждан – это часть их общего статуса.

Административно-правовое положение граждан определяется прежде всего объемом и характером их административной правосубъектности, которую образуют административная право– и дееспособность.

Под *административной правоспособностью гражданина* понимается признаваемая за ним законом фактическая возможность быть субъектом административного права, иметь права и исполнять обязанности административно-правового характера. Возникает она с момента рождения гражданина.

Административная дееспособность гражданина – это его способность своими действиями приобретать, а также осуществлять права, исполнять обязанности, предусмотренные нормами административного права, и нести ответственность в соответствии с административно-правовыми нормами.

Наступление административной дееспособности связывается, как правило, с достижением определенного возраста. В полном объеме она возникает по достижении гражданином 18 лет. Однако в разных сферах ограниченная дееспособность может возникать до достижения совершеннолетия. Так, административная ответственность граждан наступает с 16 лет.

Административно-правовые отношения между гражданами и органами исполнительной власти возникают в связи:

- с использованием гражданами их прав в сфере исполнительной власти;
- выполнением возложенных на граждан обязанностей;
- нарушениями прав и законных интересов граждан, защитой и восстановлением нарушенных прав;
- нарушением гражданином его обязанностей перед государством.

2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Главной особенностью граждан как участников административных правоотношений является то, что они выступают в качестве частных лиц, т. е. реализуют личные общегражданские права и исполняют обязанности в сфере исполнительной власти, а не права государственных или негосударственных организаций, их должностных лиц.

Права граждан в сфере государственного управления делятся следующим образом.

В зависимости от *механизма их реализации*:

- абсолютные – права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, а наоборот, защищать;

– относительные – права, для реализации которых нужен акт государственного органа.

В зависимости от *круга лиц*, которым предоставляются права, и оснований их возникновения:

– общие права граждан – распространяются на все отрасли и сферы управления;

– специальные права – права граждан в той или иной сфере или отрасли управления.

По *содержанию* права делятся на три вида:

– право на участие в государственном управлении;

– право на государственное участие, содействие, помощь компетентных организаций;

– право на защиту.

Во взаимодействии с управленческими структурами граждане России реализуют прежде всего следующие права:

– право участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ). Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

– право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30);

– право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31).

– право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ);

– неприкосновенность жилища. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25);

Имея права, граждане России выполняют возложенные на них Конституцией РФ обязанности. Административно-правовые обязанности делятся на два вида:

1) абсолютные – возлагаются на каждого и не зависят от конкретных обстоятельств;

2) относительные – возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими.

Обязанности граждан России как субъектов административного права заключаются в следующем:

– платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ);

– сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58);

– защищать Отечество (ст. 59);

- не заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34);
- соблюдать Конституцию РФ и законы России (ст. 15).

Все обязанности граждан России закреплены в основном законе – в Конституции РФ.

Важнейшей обязанностью граждан как субъектов административного права является соблюдение ими административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц. Невыполнение гражданами своих обязанностей в сфере государственного управления влечет за собой применение разных мер воздействия, включая средства административно-правового характера. В этом случае при наличии достаточных к тому оснований граждане могут быть привлечены к административной, дисциплинарной, материальной или уголовной ответственности.

3. Административно-правовые гарантии прав граждан

Закон является изначальным и универсальным гарантом прав граждан. Законные права граждан в сфере государственного управления подлежат защите, для чего закон устанавливает специальные гарантии. Однако он может выполнить функцию гаранта при соблюдении ряда условий, прежде всего должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время достаточно стабильным.

Экономические гарантии – это материальные условия для фактической реализации прав и свобод граждан.

Политические гарантии:

- принадлежность государственной власти народу;
- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина государством;
- широкие возможности для участия граждан в управлении делами государства и общества.

Организационные гарантии состоят в том, что в своей деятельности государство должно исходить из единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации, разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Организационные гарантии заключаются также в деятельности государственных органов, прежде всего правоохранительных, по претворению в жизнь прав и свобод граждан и возложенных на них обязанностей.

Юридические гарантии – это система правовых норм, определяющих условия и порядок реализации прав и свобод граждан, а также средства их охраны и защиты. Ведущее место в этой системе принадлежит конституционным нормам, которые устанавливают, например, гарантии прав и законных интересов граждан путем предоставления им следующих прав:

– обжаловать решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ);

– на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество (ч. 3 ст. 46);

– на возмещение государством ущерба, причиненного незаконными действиями (или бездействием) государственных органов и их должностных лиц (ст. 53).

Административно-правовая охрана прав и свобод граждан регламентируется нормами административного законодательства. Они регулируют порядок реализации права граждан на государственную службу, образование и т. д. Эти нормы также оберегают жизнь и здоровье, честь, достоинство, личную свободу граждан, устанавливая правила поведения в общественных местах, пожарной безопасности, дорожного движения и др.

Наряду с наличием административно-правовых норм, содержащих гарантии против любых нарушений прав и свобод граждан, важная роль в их охране административно-правовыми средствами принадлежит органам исполнительной власти и их должностным лицам, особенно правоохранительным органам (суду, прокуратуре, милиции).

Органы внутренних дел призваны защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, их собственность, обеспечивать также их личную безопасность от преступных и иных противоправных посягательств.

Предусматривая государственно-правовые институты обеспечения прав и свобод граждан, Конституция РФ закрепляет право человека и гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45).

Значительная роль в охране прав и свобод граждан принадлежит общественным объединениям и общественным образованиям (профессиональным и творческим союзам, адвокатуры и др.).

Еще одна важная гарантия защиты законных прав и свобод граждан в государственном управлении – обжалование незаконных действий органов управления и их должностных лиц и осуществление гражданами права жалобы, предусмотренного Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

4. Обращения граждан, виды обращений

Конституция РФ закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Различают следующие три вида обращений граждан:

1) предложение – привлечение внимания к несовершенству организации, деятельности или регулирования в той или иной области и указание на пути их устранения;

2) заявление – обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса, не связанного с его нарушением;

3) жалобу – обращение в государственные или иные официальные органы к должностным лицам по поводу нарушенного права или законного интереса гражданина.

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» закрепляет право граждан обжаловать в суд коллегиальные и единоличные действия государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и их объединений и должностных лиц, в результате которых:

- нарушены права и свободы граждан;
- созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и свобод;

- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Жалоба может быть подана не самим гражданином, права которого нарушены, а уполномоченным в надлежащем порядке его представителем. Жалоба может быть подана либо по месту жительства гражданина, чьи права нарушены, либо в суд по месту нахождения органа или должностного лица, которые нарушили права гражданина.

С жалобой в суд гражданин может обращаться в следующие сроки:

- в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав;

- в течение месяца со дня отказа в удовлетворении жалобы вышестоящим органом (должностным лицом) или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Эффективность права жалобы как средства защиты прав и свобод граждан предполагает устранение из законодательства всех тех позиций, которые затрудняют ее реализацию.

5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России определяется российским законодательством, а также международными договорами. Основными актами, устанавливающими их правовое положение, являются Конституция РФ (ст. 27, 62, 63), федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и др.

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и исполняют обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом и международным договором.

Иностранцы граждане и лица без гражданства подразделяются на следующие категории:

- временно пребывающие – находящиеся на территории России на иных законных основаниях;

- временно проживающие – имеющие разрешение на временное проживание;

- постоянно проживающие – имеющие вид на жительство, выданный органами внутренних дел;

- проезжающие через территорию России. Транзитный проезд через территорию России осуществляется, как правило, без права на остановку и разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное с Россией по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из России проездных документов.

Иностранцы граждане и лица без гражданства обязаны соблюдать российские законы независимо от того, проживают они в России постоянно или временно.

Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства представляют собой следующие ограничения их прав и обязанностей:

- не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти и другие выборные органы;

- не принимают участия во всенародных голосованиях (референдумах);

- могут назначаться на отдельные должности или заниматься определенной трудовой деятельностью, если назначение на эти должности или занятие такой деятельностью связаны с принадлежностью к гражданству;

- не несут обязанностей по военной службе;

- не допускаются к деятельности, связанной с государственной тайной;

- проживают и осуществляют свою деятельность на основании специальных документов – видов на жительство, заграничных паспортов и т. д.;

- могут быть установлены ограничения в передвижении и выборе места жительства;

- предусмотрена такая мера ответственности, как административное выдворение за пределы России.

Административное выдворение за пределы России заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу РФ за пределы России. Это административное наказание связано с обеспечением государственной безопасности и охраной общественного порядка. Его субъектами могут быть только иностранные граждане и лица без гражданства.

Выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы России происходит в следующих случаях:

- если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;
- если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и законных интересов граждан и других лиц;
- если он грубо нарушил законодательство о правовом положении иностранных граждан, таможенное, валютное или иное законодательство.

Выдворение не предполагает в дальнейшем судебного преследования выдворенного лица. Вопрос об ответственности за административные правонарушения, совершенные на территории России иностранными гражданами или лицом без гражданства, которые, согласно российскому закону и международным договорам, пользуются иммунитетом от административной юрисдикции России, разрешается дипломатическим путем.

Регулируя отношения с иностранными гражданами и лицами без гражданства, государство не только устанавливает правоспособность, определяет права и обязанности, но и обеспечивает реализацию и защиту правового статуса с помощью гарантий. Последние объединяют условия и средства, необходимые для осуществления процесса формирования юридического и фактического положения лица. Юридические гарантии закреплены в российском законодательстве и практически соответствуют гарантиям гражданам России.

Тема 6. Коллективные субъекты административного управления

1. Понятие и виды предприятий и учреждений, основы их административно-правового статуса.

2. Административно-правовой статус общественных объединений.

3. Виды общественных объединений.

4. Административно-правовой статус религиозных объединений.

1. Понятие и виды предприятий и учреждений. Основы их административно-правового статуса

Субъекты административного права делятся на два вида - коллективные и индивидуальные. Рассмотрим первый вид.

К коллективным субъектам административного права относятся предприятия и учреждения.

Предприятия - самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественной потребности и получения прибыли.

Выделяют пять видов предприятий:

- 1) государственные;
- 2) государственные субъектов Федерации;
- 3) муниципальные;
- 4) негосударственные;
- 5) объединения (концерны, союзы, ассоциации и др.).

Учреждения выполняют социально-культурные или административно-политические функции, создают социальные ценности и в основном непроизводственного характера.

Субъекты административного права различаются по результатам их основной деятельности. В зависимости от видов ответственности предприятия подразделяются на государственные (унитарные); муниципальные; находящиеся в собственности общественных объединений, иностранных государств, юридических и физических лиц и др.

По значению и организационной форме государственные предприятия классифицируются на общефедеральные и субъектов Федерации.

Муниципальные предприятия, находящиеся в ведении местных органов самоуправления, имеют районное, городское или поселковое значение.

К негосударственным относятся частные предприятия, хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы и другие виды негосударственных предприятий.

По характеру или виду выпускаемой продукции и оказанию услуг, иначе говоря, по отраслевой специальности, предприятия делятся:

— на промышленные – заводы, фабрики, комбинаты, шахты и др.;

— сельскохозяйственные – колхозы, совхозы, фермерские хозяйства и др.;

— строительные - строительные управления, кооперативы и др.;

— транспортные - железные дороги, станции, депо, пароходства, аэропорты и др.;

— связи – почтамты, телеграфы, телефонные станции и т.д.;

— торговли – универмаги, гастрономы и др.;

— жилищно-коммунальные – ремонтно-эксплуатационные управления, энергосети и др.

На договорной основе предприятия могут объединяться в концерны, союзы, ассоциации и другие объединения.

К учреждениям, осуществляющим управленческие функции, относятся органы государственной власти.

Учреждения можно разделить на три основных вида:

- 1) аппараты органов государственной власти;
- 2) социально-культурные ;
- 3) негосударственные социально-культурные и иные

Учреждения классифицируются на виды по следующим основаниям:

— по форме собственности (государственные муниципальные, негосударственные, частные и др.)

— по масштабу и значению своей деятельности (общегосударственные, местные(муниципальные), субъектов Федерации)

— по характеру и сфере деятельности(образования, науки, культуры, здравоохранения, социальной защиты)

Правовой статус предприятия или учреждения определяется преимущественно нормами административного, гражданского, финансового и трудового права. Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений независимо от форм их собственности, устанавливают:

- их государственную регистрацию;
- порядок производства за регистрации и основания отказа в регистрации;
- общий порядок их взаимоотношений с исполнительными органами государственной власти;
- общий порядок ведения и представления бухгалтерской и статистической отчетности государственным органам, необходимый для налогообложения и ведения общегосударственной экономической информации.

Действия, при совершении которых приобретаются и реализуются права и обязанности предприятий или учреждений, влияют на их административно-правовой статус. К таким действиям относятся:

- их создание по решению собственника имущества или уполномоченного им органа либо по решению трудового коллектива;
- государственная регистрация, осуществляемая по месту нахождения предприятия или учреждения местным органом государственной власти;
- получение разрешения на занятие определенными видами деятельности, выдаваемого в административном порядке местным органом власти;
- формирование органа управления делами созданного предприятия или учреждения;
- определения круга вопросов и полномочий вышестоящих государственных органов в отношении предприятия или учреждения;
- ведение и представление бухгалтерской и статистической отчетности.

Особенностью административно-правового статуса государственных унитарных предприятий и учреждений является прежде всего то, что они являются собственностью государства. К ведению государственных органов относится: создание предприятий; определение предмета и целей деятельности; утверждение устава; управление предприятиями; назначение на должность и освобождение от должности руководителей; предоставление в установленных случаях государственных заказов; реорганизация и ликвидация государственных предприятий.

Государственные предприятия в зависимости от правового режима их имущества делятся на два вида: 1) основанные на праве хозяйственного ведения; 2) основанные на праве оперативного управления.

Унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, образуются по решению Правительства РФ на базе федеральной собственности. Учредительным документом является устав предприятия.

Для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, устав утверждается государственным органом; на праве оперативного управления (федерального казенного предприятия) – Правительством РФ.

Разновидностью государственных предприятий являются казенные заводы, фабрики и хозяйства. Их правовое положение характеризуется меньшей степенью самостоятельности по сравнению с обычными государственными предприятиями. У них, например, может быть изъято неиспользуемое или используемое не по назначению имущество.

На казенные предприятия распространяются полномочия вышестоящих органов управления в большем объеме, если сравнивать с унитарными предприятиями, которые основаны на праве хозяйственного ведения:

- обязательная отчетность предприятия по установленным формам;
- персональная ответственность руководителя;

– обязанность использования федеральных средств по целевому назначению;

– виды деятельности и порядок распределения прибыли, цены и тарифы на услуги устанавливаются в порядке, определенном Правительством РФ;

– используемое не по назначению либо не используемое длительное время имущество такого предприятия может быть изъято.

Влияние государственных органов на государственные предприятия специфическое. Это выражается в том, что оно не носит характера государственного руководства их основной деятельностью. Лица, образующие администрацию негосударственного предприятия, не являются служащими, наделенными государственно-властными полномочиями по отношению к работникам. Государство также не участвует в комплектовании ее состава (прерогатива учредителей).

Руководство деятельностью государственного унитарного предприятия основано на принципе единоначалия и осуществляет его директор. Он назначается Правительством РФ или федеральным органом на основе заключения контракта.

Особенностью административно-правового статуса негосударственных предприятий или учреждений является то, что роль государства по отношению к ним ограничена. Государство не решает конкретные вопросы об их учреждении, определении профиля, организации управления. Управление ими осуществляют собственники (учредители) или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями.

Порядок образования и ликвидации предприятий, учреждений регламентируется законодательством. Учредительным документом таких организаций является устав, который утверждается учредителем. Однако все предприятия и учреждения подлежат государственной регистрации, которая включается в единый государственный реестр.

Ликвидация негосударственных предприятий, учреждений производится по решению учредителей или органа, уполномоченного их создавать. В случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии) либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов, либо при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей уставным целям, ликвидация происходит по решению суда.

Существуют следующие гарантии самостоятельности предприятий и учреждений:

– противоправные акты и действия органов исполнительной власти, ограничивающие самостоятельность предприятий, учреждений, подлежат отмене компетентными органами;

– характер компетенции органов исполнительной власти таков, что они отстранены от непосредственного управления повседневной деятельностью

предприятий или учреждений, не обладают правом совершать по отношению к ним административно-распорядительные акты как формы текущего руководства;

- им предоставлено право на защиту самостоятельности в административном и судебном порядке;
- соблюдение законности во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и предприятиями, учреждениями входит в сферу общего надзора органов прокуратуры.

2. Административно-правовой статус общественных объединений

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации целей, указанных в уставе объединения.

Право граждан на объединение закреплено в Конституции РФ и Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Право граждан на объединение включает в себя:

- право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;
- право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них;
- право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и местного самоуправления. Объединения могут регистрироваться и приобретать права без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Органы государственной власти и местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается (ст. 17 и 19 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

3. Виды общественных объединений

Можно выделить следующие виды общественных объединений:

- массовые движения;
- профессиональные союзы;
- женские, молодежные и ветеранские организации;
- организации инвалидов;
- научные, технические и иные добровольные общества;
- творческие союзы;

- землячества;
- ассоциации (создаются на основе организационно-правовых форм – ст. 7 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Организационно-правовыми формами общественных объединений являются общественная организация, общественные движения, общественный фонд, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности и политические партии.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, которое создается на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения целей объединившихся граждан.

Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица – общественные объединения. Высший руководящий орган – съезд, конференция или общее собрание.

Общественное движение – это массовое общественное объединение, которое состоит из участников, не имеющих членства, преследует социальные, политические и иные общественно полезные цели. Его высший руководящий орган – съезд, конференция или общее собрание, а постоянно действующий руководящий орган – выборный коллегиальный орган, который находится в подчинении высшего руководящего органа.

Общественный фонд – один из видов некоммерческих фондов. Цель его – формирование имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использование этого имущества в общественно полезных целях. Руководящий орган общественного фонда может формироваться его учредителями, совместно учредителями и участниками, решением в виде рекомендаций или персональных назначений либо путем избрания участниками на съезде, конференции или общем собрании.

Общественным учреждением является общественное объединение, не имеющее членства, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, которые отвечают интересам участников и соответствуют уставным целям объединения. Управление общественным объединением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем или учредителями.

Органом общественной самодеятельности признается общественное объединение, не имеющее членства, цель которого – совместное решение разных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении вышеуказанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет

над собой вышестоящих органов или организаций. Орган общественной самодеятельности составляет основу формирования местного самоуправления на основе Конституции РФ (ст. 12 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

Союзы или ассоциации. Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы или ассоциации общественных объединений. Они создаются на основе учредительных договоров или уставов, которые принимаются союзами или ассоциациями, образуя новые общественные объединения.

Принципы создания и деятельности общественных объединений:

– они независимо от организационно-правовых форм равны перед законом;

– их деятельность основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности;

– свободны в определении внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности;

– их деятельность должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах общедоступной.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот, а также преимуществ. Вопросы, которые затрагивают интересы общественных объединений, решаются органами государственной власти и местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

На сотрудников аппаратов общественных объединений, работающих по найму, распространяется законодательство о труде и социальном страховании.

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура, а орган, принимающий решение о регистрации общественных объединений, осуществляет контроль над соответствием их деятельности уставным целям. Этот орган вправе запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы, направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях.

В случае выявления нарушений законодательства или совершения общественными объединениями действий, которые противоречат их уставным целям, регистрирующий орган может вынести письменное предупреждение с указанием конкретных оснований. Предупреждение, вынесенное органом, регистрирующим общественные объединения, может быть обжаловано последними в судебном порядке.

Финансовые органы осуществляют контроль над источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством.

Надзор и контроль над выполнением общественными объединениями норм и стандартов могут осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

Государственные органы и органы местного самоуправления, а также их должностные лица, причинившие ущерб общественным объединениям вследствие нарушения законов об общественных объединениях, несут ответственность, предусмотренную уголовным, гражданским и административным законодательством.

Как и иные субъекты административного права, общественные объединения имеют права и несут обязанности.

Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления в порядке и объеме, которые предусмотрены законодательством;
- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, а также общественных объединениях;
- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- выступать с инициативами по разным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- участвовать в избирательных кампаниях (в случае государственной регистрации и при наличии в уставе положения об участии его в выборах).

В своей деятельности общественное объединение обязано:

- соблюдать российское законодательство, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сфер его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставами и иными учредительными документами;
- ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с отчетом;
- ежегодно информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях в объеме сведений, которые включены в Единый государственный реестр юридических лиц;
- представлять по запросу органа, регистрирующего общественные объединения, решения руководящих органов и должностных лиц, а также

годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, которые представляются в налоговые органы;

– допускать представителей органа, регистрирующего общественные объединения, на проводимые объединением мероприятия;

– оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства.

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению уставных целей, ради которых они созданы, и только ту, которая соответствует этим целям.

Если нарушение законодательства допущено общественным объединением, которое не имеет статуса юридического лица, ответственность несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не зарегистрированными в органах юстиции, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ. Другие члены и участники объединений несут ответственность только за те преступления, в подготовке или совершении которых они участвовали.

Деятельность общественных объединений может быть приостановлена в случае нарушения законодательства по решению суда. По решению суда они также могут быть ликвидированы.

4. Административно-правовой статус религиозных объединений

В соответствии с Конституцией РФ и положениями Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» каждый гражданин имеет право на свободу совести и свободу вероисповедания.

Религиозным объединением признается добровольное объединение граждан России, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории России, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, а также обладающее соответствующим этим целям признаками:

- вероисповедание определенной религии;
- совершение богослужений и иных религиозных обрядов и церемоний;
- обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и без приобретения правоспособности юридического лица.

Религиозная организация – добровольное объединение граждан России, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории России, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, в установленном законом порядке, зарегистрированное в качестве юридического лица.

Религиозные объединения отделены от государства. Государство, его органы и должностные лица не имеют права вмешиваться в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, а так же воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания.

Религиозные объединения вправе:

- основывать и содержать культовые здания и сооружения, а так же объекты для богослужения, молитвенных и религиозных собраний;
- проводить религиозные обряды в лечебных учреждениях, детских домах, домах для престарелых, инвалидов, в тюрьмах;
- производить, приобретать и распространять религиозную литературу аудио и видеоматериалы и др.;

Надзор за исполнением законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях осуществляют органы прокуратуры. Орган, принявший решение о регистрации религиозной организации осуществляет контроль над соблюдением ею устава относительно целей и порядка ее деятельности. Лица, виновные в нарушении законодательства о свободе совести, могут быть субъектами нарушений законодательства о свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, которое влечет за собой уголовную, административную и иную ответственность.

Тема 7. Формы административного управления.

- 1 Понятие и виды административно-правовых норм
- 2 Понятие, юридическое значение и виды правовых норм
- 3 Требования, предъявляемые к правовым актам управления
- 4 Административно-правовой договор

1 Понятие и виды административно-правовых форм

Государственное управление - это деятельность, осуществляемая органами государства и от его имени, иначе говоря, официальная деятельность. Она имеет юридическое значение и в силу этого требует определенного официального оформления.

Формы государственного управления — это внешнее выражение деятельности исполнительного органа власти или должностного лица, осуществляемое в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

Формы действий органов исполнительной власти с точки зрения их правового значения делятся на правовые и неправовые. Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

Правовые формы государственного управления всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия (возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений между субъектом и объектом управления).

Неправовые формы государственного управления наступления юридических последствий не влекут.

К числу правовых форм управленческой деятельности относятся:

- а) принятие нормативных актов;
- б) издание индивидуальных (административных, распорядительных) актов.

И первые, и вторые именуется актами государственного управления.

Первой правовой формой является принятие нормативных актов органами исполнительной власти. С их помощью устанавливаются новые нормы права, изменяется содержание или прекращается действие ранее изданных правовых норм.

Второй правовой нормой является издание индивидуальных (административных) актов. Это случаи применения норм права к конкретным индивидуумам. Поэтому такие акты управления и называются индивидуальными. Они порождают, изменяют или прекращают правоотношения для конкретного лица.

По содержанию правовые формы управленческой деятельности подразделяются на правотворческие, правоприменительные и договорные.

Правотворчество — это деятельность специально уполномоченных субъектов (органов, должностных лиц) по выработке правовых норм.

Существует пять стадии правотворческой деятельности:

- 1) решение органа о необходимости разработки проекта нормативного акта;
- 2) подготовка текста проекта, предварительное обсуждение, доработка;
- 3) обсуждение проекта в правотворческом органе;
- 4) принятие или утверждение проекта;
- 5) опубликование принятого нормативного акта.

Правоприменение — это решение индивидуальных конкретных дел в сфере исполнительной деятельности органов государственной власти с вынесением правоприменительных актов.

Правоприменительная деятельность органов государственного управления так же, как и правотворческая, состоит из стадий:

- 1) установление фактических обстоятельств дела;
- 2) квалификация дела, то есть соотнесение дела с юридической нормой;
- 3) толкование выбранной нормы;
- 4) разрешение дела по существу и принятие индивидуального акта;
- 5) обжалование или опротестование принятого по делу решения; эта стадия является факультативной, то есть она может быть использована в зависимости от желания субъекта;
- б) исполнение принятого решения.

По целям использования формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние а внешние.

К **внутренним** относятся: решение организационно-штатных вопросов, руководство сотрудниками, управление структурными подразделениями внутри органа.

К **внешним** — обеспечение выполнения функций, возложенных на орган.

По способу выражения они подразделяются на словесные (письменные или устные) и конклюдентные (жесты, сигналы, знаки).

К иным формам осуществления государственной (исполнительной) власти относятся:

- представление обязательных отчетов, например отчеты юридических лиц в налоговую инспекцию;
- осуществление государственной регистрации, например регистрация охотничьего ружья;
- выдача документов, подтверждающих наличие специального права, например выдача лицензии на право осуществления предпринимательской деятельности определенного характера;
- совершение иных юридически значимых действий.

2 Понятие, юридическое значение и виды правовых норм

По общепринятому в административно-правовой литературе мнению, акты государственного управления являются основной юридической, или,

иначе говоря, административно-правовой формой реализации задач и функций исполнительной власти.

При помощи этих актов органы исполнительной власти, в пределах своих полномочий, регулируют общественные отношения, организуют хозяйственную, государственную, культурную и общественно-политическую жизнь, охраняют общественный порядок и государственную безопасность, защищают законные права и свободы граждан, общественных и государственных организаций.

В отличие от других форм государственного управления, правовые акты управления имеют ярко выраженное юридическое значение.

С помощью правовых актов проявляется властная воля аппарата органов исполнительной власти. Они юридически закрепляют действия органов управления. Поэтому юридическим основанием издания акта управления является компетенция органа управления, которая определена в установленном порядке.

Объем и содержание компетенции органа управления определяют содержание и юридическую силу принимаемых ими правовых актов управления.

В этой связи важно отметить то, что все акты управления независимо от того, каким органом принят тот или иной акт, издаются только на основании и во исполнение закона и тем самым являются подзаконными.

Таким образом, **правовой акт управления** есть основанное на законе, одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного объекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функции государственно-управленческой деятельности.

Оформление правового акта управления предполагает обычно использование письменной формы.

В некоторых сферах управления и в определенных случаях может допускаться и устная форма актов управления (в области военного управления, на транспорте и т. д.).

Некоторые акты управления принимают так называемую конклюдентную форму (дорожные знаки, обозначения запретных участков и др.).

Важный и необходимый признак акта управления заключается в том, что он порождает юридические последствия, которые, в основном, сводятся к тому, что акт управления:

а) устанавливает или изменяет правила поведения, нормы права, а такие последствия вызывают лишь нормативные акты;

б) налагает конкретные обязанности на определенных субъектов или предоставляет им определенные права (например, обязанности и права государственного служащего);

в) служит юридическим фактом. В этом случае акт управления является обстоятельством, которое порождает, изменяет или прекращает административно-правовые отношения (например, назначение на должность в аппарате управления служит юридическим фактом, который порождает служебные правоотношения).

Существует ряд отличий правовых актов управления от других актов государственных органов и общественных организаций.

1. Отличие акта управления от закона. Акт государственного управления так же, как и закон, является юридическим актом, регулирующим общественные отношения. Но акт государственного управления имеет силу лишь в том случае, если он издан в соответствии с законом, на основе и во исполнение закона, в целях его реализации.

Закон при этом имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов. Если акт управления противоречит закону, то он признается ничтожным.

Из указанного мы можем сделать вывод о том, что закон является юридическим источником для актов государственного управления и что содержание и юридическая сила акта государственного управления определяются законом. Закон и акт государственного управления обладают разной юридической силой. Преимущество остается на стороне закона, который имеет большую юридическую силу.

2. Акты государственного управления отличаются и от судебных актов. Судебные акты (приговоры, решения, постановления, определения) есть результат конкретного дела.

Это индивидуальный акт, имеющий целью урегулирование определенного случая, факта. Судебный орган в установленном законом порядке решает вопрос о применении права, закона к конкретному действию, факту, отношению или спору. Таким образом, судебный акт, представляющий собой акт применения нормы права, не может содержать нового правила поведения. Тогда как органы, осуществляющие исполнительную власть, полномочны в пределах предоставленных им прав, на основании и во исполнение законов, решать конкретные случаи, применяя к ним действующие нормы права, и устанавливая новые правила поведения. Акты государственного управления издаются преимущественно и главным образом не в связи с нарушением права, а в целях организации общественных отношений в различных областях общественной жизни.

3. Акты государственного управления отличаются от актов прокурорского надзора (протеста, представления, постановления). Акты прокурорского надзора являются формой реагирования прокурора на нарушения законности, они не содержат в себе новых норм права, а также предписаний управленческого, исполнительно-распорядительного характера, что присуще актам государственного управления.

4. Акт государственного управления отличается также от договора — юридического акта в гражданско-правовых отношениях. Гражданско-

правовой договор — это двусторонняя сделка, результат взаимного действия двух или более субъектов.

Акт государственного управления, как правило, не является результатом соглашения органа управления со второй стороной отношения. Актом государственного управления отношение устанавливается, изменяется или прекращается односторонне.

5. Акты государственного управления отличаются также от актов общественных организаций. Акты, совершаемые общественными организациями, обязательны к исполнению только в пределах этих организаций и имеют силу лишь для их членов.

Акты государственного управления исходят от государственного органа. Этот орган или его должностное лицо в издаваемом акте обращается ко второй стороне от имени государства, наделившего данный орган определенным кругом прав и обязанностей. Поэтому предписания, содержащиеся в акте государственного управления, носят характер постановлений государственной власти. Неисполнение их влечет применение мер государственного характера.

6. Акты государственного управления отличаются от документов, имеющих юридическое значение, и от обычных служебных документов. Документы, имеющие юридическое значение, например акт ревизии, свидетельство о рождении, диплом об образовании, протокол об административном правонарушении и т. п., сами по себе не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретных правоотношения. Поэтому они не являются юридическими актами, хотя, еще раз повторимся, имеют юридическое значение, поскольку их назначение состоит в том, чтобы в надлежащих случаях и в соответствующем порядке удовлетворять тот или иной факт.

При этом необходимо учитывать и то, что удостоверенный факт может послужить основанием для издания акта государственного управления. Служебные документы: справки, докладные записки, стенограммы совещаний, заключение должностного лица и т. п. — не имеют юридического значения, но они являются источником информации. Но на основе служебных документов, так же, как и на основе документов, имеющих юридическое значение, могут быть приняты правовые акты управления. Например, акт обследования, то есть служебный документ, констатирующий состояние изученного вопроса, может послужить основанием для издания того или иного акта государственного управления, хотя сам по себе также не является юридическим актом.

Виды актов государственного управления, или их классификация, дают нам возможность определить юридическую силу и значение каждого акта управления, его отраслевое и пространственное действие, а также место среди других актов.

Наука административного права обычно классифицирует акты государственного управления по пяти признакам:

- 1) по юридическим свойствам;
- 2) по действиям в пространстве;
- 3) по характеру компетенции органов, издающих акты;
- 4) по органам, издающим акты;
- 5) по форме выражения.

По юридическим свойствам акты государственного управления делятся на нормативные, или акты, устанавливающие общие правила, и индивидуальные административные акты.

Нормативные акты — это такие акты, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права, то есть общие правила безличностного характера, рассчитанные на многократное применение ко всем предусмотренным ими случаям. Такие акты имеют особое значение, они являются источником права. На них базируются акты применения норм права.

К индивидуальным актам относятся такие акты, которые содержат конкретные предписания определенному лицу. На основании индивидуальных актов возникают, изменяются или прекращаются конкретные правоотношения. Таким актом будет, например, постановление о наложении административного взыскания.

По действию в пространстве различаются акты, действующие в масштабе Российской Федерации, республики в составе России, и акты, действующие в масштабе края, области, округа, города, района, поселка или сельского населенного пункта.

По характеру компетенции органов, издающих акты, все акты подразделяются на акты общего, межотраслевого и отраслевого управления.

Акты общего управления издаются органами общей компетенции — Правительством РФ, правительствами республик в составе России, администрацией.

Акты межотраслевого управления принимаются органами управления межотраслевой компетенции, которые решают вопросы, имеющие межотраслевой характер.

Акты отраслевого управления регулируют отношения, возникающие в одной отрасли управления. Такие акты издаются, например, министрами, руководителями ведомств, управлений или отделов.

Каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного наименования, установленного либо конституционными и законодательными нормами, либо подзаконными нормами административного права.

Прежде всего, правовые акты по вопросам организации исполнительной власти издает Президент РФ.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 115) и Законом «О Правительстве Российской Федерации», Правительство РФ издает постановления и распоряжения, причем подчеркивается, что

постановления носят нормативный характер, а распоряжения индивидуальный.

Федеральные органы исполнительной власти издают приказы, постановления, распоряжения, правила, инструкции, положения.

Аналогичны наименования административно-правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти республик в составе России.

Главы администрации краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и округов издают постановления и распоряжения.

Главы администрации в системе местного самоуправления издают постановления и распоряжения.

По форме выражения правовые акты управления подразделяются на словесные и конклюдентные. Словесные, в свою очередь, делятся на письменные и устные. Обязательная письменная форма определена законодательством для нормативных актов государственного управления и для актов о привлечении к административной ответственности.

Наряду с письменными актами существуют устные приказы, распоряжения, указания, команды и т. п. Их исполнение гарантируется принудительной силой государства. Отказ от выполнения, невыполнение или ненадлежащее выполнение устного акта управления может повлечь юридическую ответственность. Во многих органах управления заведен порядок: все устные распоряжения, требующие в дальнейшем проверки исполнения, записываются в специальную книгу.

3 Требования, предъявляемые к правовым актам управления

При разработке и принятии правового акта государственного управления должны соблюдаться определенные требования:

а) правовой акт не должен противоречить Конституции Российской Федерации, федеративному договору, действующему законодательству, нормативным актам Президента Российской Федерации;

б) правовой акт должен основываться на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и аналогичными органами субъектов Федерации;

в) правовой акт должен учитывать положения правовых актов вышестоящих исполнительных органов;

г) правовой акт должен быть издан полномочным органом исполнительной власти или уполномоченным на то должностным лицом, то есть в рамках закрепленной за ним компетенции;

д) правовой акт должен быть юридически обоснован, так как его содержание составляют властные волеизъявления исполнительного органа или должностного лица. В силу этого в нем должны быть четко выражены цели его издания, а также основания и юридические последствия;

е) правовой акт не должен ограничивать либо нарушать компетенцию и оперативную самостоятельность нижестоящих звеньев системы государственного управления;

ж) правовой акт не должен ограничивать либо нарушать установленные действующим законодательством права и законные интересы граждан и негосударственных формирований в сфере государственного управления.

В связи с изложенными требованиями, важное значение приобретают следующие два конституционных правила.

Во-первых, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом исполнительного органа субъекта Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения Федерации и ее субъектов, действует акт, принятый на уровне субъекта Федерации (ст. 76 Конституции Российской Федерации). В иных случаях, при наличии противоречий, действует федеральный закон или нормативные акты федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, правовой акт нормативного характера, затрагивающий свободы и обязанности граждан, не может приниматься, если он не был опубликован официально для всеобщего сведения (ст. 15 Конституции РФ).

Определенные требования предъявляются и к порядку издания правовых актов:

1. Акты, принимаемые коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, то есть простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов данного коллективного органа. Акты, принимаемые единоначальными органами, а также руководителями коллегиальных органов по вопросам, не требующим коллегиального обсуждения, должны приниматься на основе всестороннего и полного учета возможностей и фактического положения дела.

2. Правовой акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами. Например, акты Правительства Российской Федерации подписываются Председателем Правительства; глава администрации подписывает постановления и распоряжения.

3. Акты управления должны быть изложены четким, общедоступным языком, конкретно формулировать задачи, отвечать требованиям оперативного, дифференцированного руководства.

4. Правовой акт управления должен быть издан в точном соответствии с установленным порядком опубликования и вступления в силу актов управления.

— Акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию. Исключение составляют акты, содержащие сведения, являющиеся государственной тайной.

— Указы и распоряжения Президента, постановления и распоряжения Правительства публикуются Администрацией Президента РФ в «Собрании

Законодательства Российской Федерации», а также в «Российской газете». Опубликование актов Президента и Правительства в указанных изданиях является официальным опубликованием.

— Нормативные акты министерств и ведомств Российской Федерации, которые затрагивают права, свободы и законные интересы граждан или носят межведомственный характер и прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Бюллетене федеральных органов исполнительной власти, если иное не предусмотрено законодательством. Официальное опубликование актов осуществляется не позднее 10 дней после их государственной регистрации.

— Акты органов исполнительной власти республик, входящих в состав Российской Федерации, публикуются в соответствующих изданиях республик.

— Акты органов исполнительной власти иных субъектов Федерации публикуются в периодической печати, а также в иных средствах опубликования актов управления.

В отношении актов управления действует правило, по которому, до тех пор пока акт не отменен или не приостановлен, его исполнение обязательно. Это правило **презумпция правильности акта** вытекает из того, что акт управления издается государственным органом (должностным лицом), осуществляющим свою компетенцию. Следовательно, акт управления содержит в себе дозволение государственного органа.

Презумпция правильности акта обуславливает его обязательность и означает, что лишение акта юридической силы требует обычно решения компетентного органа, который обладает правом объявить этот факт недействительным.

Несоблюдение одного какого-либо из перечисленных выше требований делает акт управления несовершенным. В этом случае может возникнуть вопрос о действительности, то есть его обязательности к исполнению. Необходимо, однако, учитывать, что не всякое нарушение требований означает, что несовершенный акт не порождает юридических последствий и что он может не выполняться обязанными лицами.

В одних случаях несовершенный акт будет ничтожным, то есть лишенным силы создавать юридические последствия. А в других случаях, например, при маловажных нарушениях установленных требований, акт управления сохраняет силу и создает юридический эффект, но при этом он может быть оспорен заинтересованным лицом. Поэтому существует два вида несовершенных актов управления: ничтожные и оспоримые.

Ничтожными называются акты управления, которые, вследствие своей незаконности, не могут породить и не порождают юридических последствий, их незаконность настолько очевидна, что они не подлежат исполнению. Привлечение лиц к ответственности за неисполнение ничтожных актов незаконно.

Оспоримыми актами государственного управления называются такие акты, которые при обязательности их исполнения могут быть оспорены, при этом оспаривание такого акта не лишает его юридической силы. Для того чтобы оспоримый акт был лишен силы, требуется особое решение компетентного органа. Известны следующие варианты оспаривания правовых актов управления:

1. Опротестование. Наиболее известно принесение протестов на акты исполнительных органов или должностных лиц органами прокуратуры. По результатам рассмотрения протеста он может быть удовлетворен, что приводит к отмене акта управления, либо оставлен без удовлетворения.

2. Обжалование. Конституция РФ (ст. 46) закрепляет право граждан обжаловать в суд решения исполнительных органов или должностных лиц.

Существует и административный порядок обжалования гражданами правовых актов управления, которые нарушают их права и законные интересы.

Правовой акт управления может утратить юридическую силу не только в связи с признанием его недействительным, также он может быть отменен органом, издавшим этот акт, или вышестоящим государственным органом, который пользуется правом такой отмены. Например, Правительство Российской Федерации вправе отменять противоречащие законодательству решения органов исполнительной власти субъектов Федерации (кроме актов органов исполнительной власти республик), а также акты центральных федеральных органов исполнительной власти, подведомственных ему.

Конституция Российской Федерации определила полномочия Конституционного суда в решении вопросов о юридической силе правовых актов. Так, он разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации актов Правительства, а также актов органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Акты или их отдельные положения могут быть признаны Конституционным судом неконституционными, в таком случае они утрачивают свою юридическую силу (ст. 125 Конституции РФ).

Кроме отмены правовых актов, законодательство предусматривает возможность приостановления их действия или исполнения. Подобного рода юридическая акция не влечет за собой утрату приостановленным правовым актом юридической силы. Действие или исполнение акта прекращается временно, до вынесения определенных выводов по причинам, которые вызвали его приостановление.

Приостановление действий актов управления производится в тех случаях, когда уполномоченный на то орган считает изданный акт незаконным либо нецелесообразным, но не обладает правом на его отмену.

4 Административно-правовой договор

Административно-правовым договором называется соглашение, которое устанавливает административно-правовые нормы, обязательные для

участников управленческих отношений, а также которые влекут установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей.

В свою очередь административно-правовой договор обладает рядом признаков:

- является разновидностью правового договора;
- устанавливает административно-правовые нормы;
- его правовая база содержится в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве;
- один из его участников является государственным органом или должностным лицом;
- его договорные нормы рассчитаны на длительное действие;
- заключается в соответствии со специальной процедурой;
- не допускает отказ от исполнения договорных обязательств в одностороннем порядке;
- несоблюдение норм влечет наступление юридических последствий.

Целью административного договора является реализация публичных интересов его участников.

Виды административно-правового договора можно подразделить по предмету действия и по субъекту.

По предмету различают административный договор:

- о компетенции (разграничение полномочий и предметов ведения);
- договор, обеспечивающий государственные нужды;
- по управлению объектами государственной собственности;
- контракты (трудовые соглашения) с государственными служащими;
- финансовые и налоговые договора;
- договор о совместной деятельности и сотрудничестве;
- об оказании некоторых услуг частным лицам, например, коммунальных, по обеспечению занятости населения;
- инвестиционные договора.

По субъекту административно-правовой договор может быть:

- между субъектами управленческой деятельности;
- между субъектами исполнительной власти и иными государственными (муниципальными) организациями;
- между государственными и негосударственными организациями;
- между государственными (муниципальными) органами и их служащими;
- между субъектами управления и гражданами.

Тема 8. Методы деятельности публичной администрации

1. Понятие, основные черты и виды административно-правовых методов управления.
2. Убеждение как метод государственного управления.
3. Социально – психологические и экономические методы государственного управления. Административное поощрение.
4. Понятие и классификация мер административного принуждения.

1. Понятие, основные черты и виды административно-правовых методов управления

Управление – это властная деятельность. Наличие власти означает, что субъект управления может односторонне определять поведение подвластных ему субъектов. Такое подчинение воли достигается разными методами, под которыми понимаются способы, средства, приемы достижения какой-либо цели или выполнения поставленной задачи.

Метод – способ целенаправленного воздействия субъекта управления на коллектив, группу или одного человека.

Особенности методов управления:

— реализуются в процессе деятельности, которая имеет государственный характер. Следовательно, речь идёт о методах государственной деятельности;

— формируются по воле государства;

— используются основными субъектами управления – органами исполнительной власти или должностными лицами и в силу этого в них выражаются присущие этим органам или должностям лицам полномочия государственно-властного характера.

Методы государственного управления, как и его формы, многообразны. Существуют следующие три универсальных способа воздействия на сознание и волю людей, отличие которых в характере воздействия на волю подчиненных:

1. Убеждение — главный метод деятельности. Процесс последовательно осуществляемых действий, который включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушение, разжигание интереса, возбуждение желаний, стимулирование действий. Убеждение проявляется в использовании разных разъяснительных, воспитательных и поощрительных мер для формирования воли властвующего или даже преобразования её в волю подвластных объектов;

2. Принуждение – вспомогательный метод управления. Применяется к тем, кто уклоняется от соблюдения законности и государственной дисциплины, нарушает установленные административно-правовыми нормами правила поведения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности;

3. Поощрение – направляет волю людей на совершение полезных с точки зрения поощряющего дел, через интерес к совершению определенных дел, получению материального, морального или иного одобрения.

Воздействовать на развитие общества, поведение людей органы исполнительной власти могут прямо, косвенно либо сочетая тот и другой способ.

Признаки прямого воздействия:

- прямое воздействие на волю;
- приказной характер;
- однозначность указаний;
- широкое использование правительственных, ведомственных актов;
- наличие административного аппарата, контролирующего выполнение указаний и применяющего принудительные меры для исполнения;
- стимулирование выполнения указаний;
- широкое использование внеэкономического принуждения.

Особенности косвенного воздействия:

- руководящее воздействие на волю осуществляется косвенно, через создание ситуации, заинтересовывающей в нужном поведении;
- акты власти управомочивают на определённые действия;
- у подвластных существует возможность выбора варианта поведения;
- автоматически действующий механизм стимулирования закреплён юридически нормами и обычаями;
- очевидно наличие развитого механизма правосудия, который обеспечивает защиту интересов граждан и их объединений.

Методы деятельности исполнительной власти – это способы осуществления управленческих функций и средства воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты.

Административные методы - это совокупность приемов, воздействий, основанных на использовании объективных организационных отношений между людьми и общеорганизационных принципов управления.

Характерными особенностями административных методов государственного управления являются:

1) прямое воздействие на управляемый объект путем установления его полномочий (прав и обязанностей);

2) односторонний выбор субъектом управления ближайшей и конечной цели, задач управленческого процесса, порядка, сроков его выполнения объектом, ресурсного обеспечения, условий выполнения задач на каждом конкретном этапе

3) юридическая обязательность актов управления (указов, постановлений, решений, распоряжений, приказов и резолюций), невыполнение которых рассматривается как нарушение обязанностей и может привести не только административных или дисциплинарную ответственность, но даже уголовное. Исходя из подзаконного характера

организационно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти, эффективное применение административного метода достигается лишь путем соблюдения принципа законности и в государственном управлении. Это означает, что наиболее важные государственно-управленческие отношения должны быть урегулированы законами, а нормативно-правовые акты, которые являются выражением административных средств влияния на управленческие объекты, должны основываться на действующем законодательстве и отвечать.

По *форме выражения* административные методы делятся на административно-правовые и административно-организационные. По *юридическим свойствам* они бывают нормативные или индивидуальные, а по способу воздействия – обязывающие уполномочивающие или поощряющие. По *форме предписания* их можно разделить на поручительные и рекомендательные.

2. Убеждение как метод государственного управления

Убеждение – это использование разных разъяснительных, воспитательных, организационных мер для формирования воли подвластного или её преобразования. С помощью средств убеждения стимулируется должное поведение участников административно-правовых отношений. Граждане добровольно подчиняются юридическим нормам и сознательно участвуют в их осуществлении, если понимают задачи, цели государства и одобряют их. *Характерными чертами* является то, что убеждение используется прежде всего постоянно и в отношении всех граждан, а также обеспечивает добровольное выполнение норм, указаний, предписаний, а в конечном счёте воспитывает «привычку» законопослушания.

Элементами убеждения как метода государственного воздействия являются овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, оперирование эмоциями и формирование интереса.

Средствами убеждения могут быть:

- обучение – процесс целенаправленного формирования знаний, умений, навыков;
- пропаганда – распространение в массах и разъяснение идей, учений и знаний;
- агитация – распространение идей в целях привлечения масс к активной общественно-политической деятельности;
- разъяснительная работа – деятельность по объяснению содержания чего – либо;
- критика – отрицательное суждение и указание недостатков в какой-то или чьей-то работе;
- осуждение антисоциального поведения – выражение неодобрения, порицание отклоняющегося поведения;
- обмен опытом.

3. Социально – психологические и экономические методы государственного управления. Административное поощрение

К *социальным методам* относятся управление социально- массовыми процессами, управление коллективами людей и управление индивидуально-личностным поведением.

Психологические методы: государственного управления делятся на следующие виды:

- гуманизация труда;
- Психологическое побуждение;
- комплектование малых групп и коллективов на основе психологической совместимости работников;
- профессиональный отбор работников по их психологическим характеристикам.

Экономические методы – это способы воздействия на поведение трудовых коллективов, должностных лиц и граждан. Они ориентируются не на прямое, а на косвенное воздействие, через интересы управляемых. Видами экономических методов управления являются прибыль, премия, кредит, лицензия, налогообложение и т. д.

Поощрение — способ воздействия, который через интерес , сознание направляет волю людей на совершение полезных, с точки зрения поощряющего дел.

Существует два вида оснований, которые дают возможность применить к гражданину такой вид административного воздействия , как поощрение:

- 1) Абсолютные
- 2) Относительные

По своему содержанию поощрение может быть:

- моральным (например, благодарность, грамота, похвальный лист);
- материальным (премия, ценный подарок);
- статусным, изменяющим правовой статус гражданина (например, присвоение почетного звания);
- смешанным. Часто одна мера содержит моральное и статусное поощрение, например присвоение звания Героя РФ.

4. Понятие и классификация мер административного принуждения

Административное принуждение – это метод психического или физического воздействия на сознание и поведение людей, применяемый в сфере государственного управления в целях предупреждения, пресечения административных правонарушений и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Для административного принуждения характерно следующее:

- применяется только на основе закона;
- применяется внесудебный порядок;
- реализуется только к конкретным субъектам права, нарушившим административно-правовые нормы;

- его меры применяются как к лицам, так и к организациям;
- порядок их применения урегулирован нормами административного права и является составной частью административного процесса;
- множественность органов и должностных лиц, его применяющих;
- имеет цель наказать правонарушителя;
- применяется не всеми субъектами управленческой деятельности, а лишь специально уполномоченными законом на его применение;
- в значительной степени имеет также профилактическое значение.

По *целевому назначению* меры административного принуждения делятся на пять групп:

1. административно-предупредительные;
2. административно-пресекательные;
3. административной ответственности;
4. административно-восстановительные;
5. административно-процессуального обеспечения.

Меры административной ответственности (наказания) обладают карательными свойствами. Именно через административные взыскания (ст. 3.2 КоАП РФ) реализуется институт административной ответственности.

Таким образом, каждое средство правовой охраны выполняет определенную и только ему присущую функцию в системе мер государственного принуждения.

Классификация мер административного предупреждения и пресечения

Меры административного предупреждения — это разновидность мер административного принуждения, направленных на предупреждение правонарушений и предотвращение обстоятельств, угрожающих безопасности личности, общества, государства.

Наиболее распространенные меры административного предупреждения:

- контроль и надзорные проверки;
- введение карантина, остановка движения транспорта на отдельных улицах;
- проверка документов, контроль и досмотр вещей;
- принудительное доставление физических лиц для освидетельствования в медицинское учреждения;
- принудительное выселение граждан из домов, грозящих разрушением;
- санитарный досмотр грузов;
- технический осмотр транспортных средств и т.п.

Административно-пресекательные меры — это способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения наступления вредных последствий.

В зависимости от целей, характера и объекта воздействия виды административно- пресекательных мер подразделяются:

- на меры, применяемые к нарушению;
- меры, применяемые к нарушению;
- меры имущественного характера;
- меры технического характера;
- меры эпидемиологического характера;
- меры финансово-кредитного характера.

Классификация мер административно-процессуального принуждения. Порядок применения мер административного принуждения

Меры административно-процессуального принуждения - это такие меры, которые принимаются специально уполномоченными субъектами в целях обеспечения административного производства.

Порядок применения мер административного принуждения - это этапы, или стадии, применения мер принуждения. Существуют следующие семь этапов применения мер принуждения:

- 1) анализ конкретной ситуации, её детальный разбор;
- 2) выбор меры принуждения;
- 3) проверка действительности выбранной меры;
- 4) принятие решения о применении меры принуждения;
- 5) применение;
- 6) анализ эффективности и примененной меры;
- 7) внесение корректив в последующую правоприменительную деятельность.

Тема 9. Организация индивидуального рабочего места в аппарате государственного управления

1. О роли организационных документов в упорядочении структур государственного учреждения.
2. Понятие должности и должностного лица в государственных органах исполнительной власти.
3. Индивидуальное рабочее место и принципы его организации.
4. Полномочия и ответственность.

1. О роли организационных документов в упорядочении структур государственного учреждения

С целью обеспечения эффективности деятельности госучреждения, тесного взаимодействия всех его звеньев, исключения параллелизма в работе структурных подразделений разрабатываются организационно-распорядительные документы, регламентирующие деятельность и четко разграничивающие задачи, функции, права и обязанности самого госучреждения и каждого входящего в него подразделения, а также отдельных исполнителей с учетом специфических особенностей их деятельности.

Таковыми документами являются:

- 1) *организационная структура госучреждения, утвержденная соответствующим нормативным актом;*
- 2) штатное расписание или штат госучреждения (далее — штат);
- 3) положения о самом госучреждении и о всех его структурных подразделениях;
- 4) должностные инструкции на все должности, предусмотренные штатом.

На основании организационной структуры разрабатываются штаты, самостоятельных структурных подразделений госучреждения, о этом случае штат госучреждения — это совокупность штатов самостоятельных структурных подразделений госучреждения.

Штат (штатное расписание) — это нормативный документ, определяющий организационную структуру подразделения, численность работников, количество техники, для обслуживания которой требуется штатная численность.

Штат предусматривает наименование подразделения и входящих в него структурных подразделений, наименование должностей работников, техники, их количество, а также распределение функций между структурными подразделениями.

Штат должен стать единственным правовым документом для создания подразделения, комплектования его работниками, обеспечения заработной платой и другими видами довольствия.

Для разработки штатов используются следующие документы:

- утвержденная организационная структура;
- перечни наименований штатных должностей работников;
- схемы должностных окладов и тарифно-квалификационные справочники;
- нормативы численности работников;
- сборники наименований техники;
- предложения заинтересованных подразделений.

Итак, совокупность должностей, распределенная по подразделениям органа государственного управления, есть штатное расписание, штаты. Классифицировать должности и их носителей, должностных лиц — значит описать официальную структуру госоргана.

Положение о подразделении предназначено для нормативно-правовой регламентации деятельности самого госучреждения, каждого самостоятельного и входящего структурного подразделения, отражает ^{его} роль и место в структуре госучреждения, показывает внутреннее Распределение работы в нем, при этом особо выделяются внештатные формирования и участки.

Рекомендуется следующая структура положения о подразделении:

- 1) общие положения;
- 2) задачи;
- 3) структура;
- 4) функции;
- 5) права;
- 6) взаимоотношения с другими подразделениями;
- 7) ответственность.

В разделе «Общие положения» указывается общее наименование Подразделения, степень самостоятельности при решении основных функций, в чьем непосредственном подчинении находится данное подразделение. Здесь же необходимо дать перечень основных правовых, директивных, нормативных и инструктивных материалов, которыми подразделение руководствуется в своей деятельности.

Раздел «Задачи» содержит формулировку основных задач, для решения которых создано данное подразделение, и что должно быть основным содержанием его работы. Особое внимание при этом необходимо обращать на взаимную согласованность формулировок задач для взаимосвязанных подразделений.

В разделе «Структура» излагается характеристика внутренней структуры подразделения, дается перечисление всех внутренних звеньев и решаемых ими задач.

Раздел «Функции» является основным разделом Положения. Он должен содержать развернутую в виде функций характеристику указанных выше задач. Функции должны быть четко сформулированы и обеспечивать оптимальное распределение всего объема работ между

структурными звеньями. Желательно указывать степень самостоятельности подразделения в решении тех или иных вопросов.

Раздел «Права» должен содержать перечень прав, реализуемых руководителем, другими должностными лицами подразделения, необходимых для реализации возложенных на подразделение функций. Особо следует выделить специальные права подразделения, если оно наделено ими в отличие от других аналогичных подразделений.

В разделе «Взаимоотношения с другими подразделениями» определяются взаимосвязи подразделений в ходе служебной деятельности. При необходимости указываются наименования документов или дается характеристика информации, которые данное подразделение должно передавать в другие подразделения или получать от них. Устанавливается периодичность обмена информацией.

В разделе «Ответственность» с учетом особенностей работы подразделения отражается характеристика основных позиций, по которым руководитель подразделения несет личную ответственность за выполнение возложенных на подразделение задач, за достоверность документации, подготавливаемой подразделением, за правильность применения тех или иных нормативных документов, за состояние дисциплины и работу с кадрами.

Исключить дублирование в выполнении конкретных функций, обеспечить взаимосвязь в работе специалистов, занимающих различные должности, обеспечить разграничение обязанностей и прав между работниками позволяют *должностные инструкции*. Они устанавливают для каждой должности квалификационные требования, дают возможность определить потребность в кадрах по конкретным специальностям и с точным учетом квалификации, позволяют осуществить объективную оценку деятельности сотрудников, служат нормативной основой для применения к ним мер воздействия.

Должностные инструкции содержат следующие разделы: }) общая часть;

- 2) основные должностные обязанности;
- 3) должен знать;
- 4) права и ответственность;
- 5) квалификационные требования.

Раздел «Общая часть» вводится в том случае, если необходимо определить подчиненность, порядок назначения и освобождения от должности или ввести какие-то другие регламентирующие положения.

В разделе «Основные должностные обязанности» перечисляются именно основные должностные обязанности, т. е. те обязанности, для выполнения которых данная должность введена в штат, и которые безусловно вытекают из задач и функций подразделения. При необходимости расширения круга обязанностей после перечисления основных вводится подраздел «Кроме того», в котором дается перечень до-

полнительных обязанностей, как правило родственных по содержанию, равных по сложности или без выполнения которых невозможно нормальное функционирование подразделения.

Обязанности должны излагаться лаконично, конкретно, без разночтений.

В разделе «Должен знать» указывается перечень нормативных и других документов, которыми должен руководствоваться в своей работе работник, занимающий данную должность. При необходимости регламентации практических действий работника, занимающего данную должность, может вводиться подраздел «Должен уметь», в котором перечисляются необходимые навыки и практические действия.

В разделе «Права и ответственность» должно содержаться описание полномочий работника, необходимых для выполнения всех предписанных ему действий. Указываются такие права работника, как принятие решений, получение информации, необходимой в работе, требования выполнения другими лицами определенных действий, право визирования документов, осуществление контроля.

Формулируются содержание и форма ответственности должностного лица за результаты и последствия его деятельности, за непринятие своевременных мер, если они относятся к кругу его обязанностей, за невыполнение возложенных обязанностей, а также за неиспользование предоставленных прав.

В разделе «Квалификационные требования» указывается минимально необходимый уровень образования для данной должности, ^a также указывается, какой стаж работы и на каких должностях должен предшествовать назначению на данную должность.

Подбор и расстановка кадров должны осуществляться в соответствии с установленными по каждой должности специальными и квалификационными требованиями, на основе которых также должна проводиться аттестация и осуществляться контроль на их соответствие специальности и квалификации конкретного работника.

Должностные инструкции составляются для всех должностей, предусмотренных штатом подразделения. Исключения могут составлять начальники подразделений и руководители нештатных групп, так как их правовое положение может определяться в положениях, о соответствующих подразделениях, в том числе и нештатных. Вместе с тем по должностям начальников подразделений необходимо понимать и чувствовать разницу между управлением и исполнением и при составлении должностных обязанностей уметь выбрать правильные пропорции между ними, так как от этого во многом зависит успех руководства подразделением.

Для оценки работоспособности документов при их разработке необходимо ответить на следующие вопросы:

1) учтены ли в документе все существенные задачи, функции, обязанности;

2) четко ли определен характер основных и обеспечивающих задач, функций, обязанностей;

3) отмечены ли уникальные или специфические особенности задач, функций, обязанностей;

4) достаточно ли исчерпывающе определены задачи, функции, обязанности, понятны ли они без дополнительных пояснений, расставлены ли они по приоритетности;

5) как документ согласуется с аналогичными документами смежных подразделений (должностей) и нет ли в нем дублирования;

6) достаточно ли понятны, кратки и содержательны примененные формулировки;

7) имеет ли подготовленный документ постоянный характер, рассчитан ли он на длительный срок;

8) достаточно ли четко выражены связи с аналогичными документами верхнего (руководители) и нижнего (подчиненные) уровней?

Перечисленные документы являются обязательными и должны разрабатываться еще до создания подразделения. В процессе функционирования подразделения именно эти документы лежат в основе процесса совершенствования организационной структуры подразделения.

Естественный процесс изменения общественно-политической и экономической обстановки в государстве ведет к изменению, преобразованию и дополнению задач, стоящих перед госучреждением, а следовательно, к необходимости корректировки организационной структуры. При проведении мероприятий по совершенствованию организационной структуры госучреждения необходимо учитывать что:

1) положения о подразделениях, должностные инструкции и нормы нельзя рассматривать как что-то статическое, наоборот, они должны корректироваться под воздействием информации, поступающей по обратной связи. Суммирование этих корректировок должно приводить к изменениям организационной структуры, кадровым изменениям;

2) только анализ в течение достаточно длительного периода может дать необходимую информацию о правильности распределения задач и функций, отсутствия или наличия дублирования в работе подразделений, правильности расстановки кадров, правильности применяемых нормативов, а следовательно, для выработки решений о необходимости кадровых изменений, изменений организационной структуры;

3) при изменении основных задач учреждения, а следовательно, и его организационной структуры, вышеописанный процесс создания основополагающих документов необходимо повторить и привести весь пакет в соответствие с этими изменениями, в согласование с принципами оптимизации организационной структуры, а именно:

— отражение всех подразделений на всех уровнях с учетом их специализации;

— обеспечение единства целей, направлений и методов функцио-

нирования всех подразделений путем установления их связей как по вертикали (в пределах одной функции), так и по горизонтали (между разными функциями);

— преодоление чрезмерно узкой специализации подразделений и в то же время устранение дублирования в их работе;

— обеспечение оптимального сочетания централизации и децентрализации в управлении госучреждением;

— всемерная экономия организационных звеньев.

2. Понятие должности и должностного лица в государственных органах исполнительной власти

Первичным элементом в структуре организации является должность. *Должность* следует понимать как юридически установленную социальную роль, выполняемую человеком ^в организации (учреждении, предприятии), совокупность соответствующих ей полномочий, обязанностей и ответственности, требований ^к знаниям, опыту и квалификации.

Должность как исходная структурная единица включает четыре формальных элемента: точно обозначенное в штатном расписании служебное место, которое может занимать только одно лицо; обязанности по данной должности; права и полномочия; ответственность как совокупность поощрений и санкций, назначаемых служащему за ^{то} работу.

Должность государственного служащего — это и общественный статус, и совокупность формальных прав и обязанностей, и определенный стандарт поведения, зафиксированный в нормативной документации.

Иногда дается такое определение должности государственного служащего: это первичное структурное образование органа госуправления, наделенное обязанностью, правами и ответственностью, необходимыми для реализации его общественного (социального) статуса, как должностного лица.

Должностное лицо (англ. Official, office, holder, functionary) — лицо, осуществляющее постоянно или временно функции представителя власти, а также занимающее постоянно или временно в учреждениях, организациях или на предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей, либо выполняющее такие обязанности в указанных учреждениях, организациях и на предприятиях по специальному полномочию.

В науке административного права утверждается мнение, что различие между должностными лицами и иными служащими состоит в том, что первые имеют властные (распорядительные) полномочия, а вторые — нет.

Должностные лица наделены более широкими правами, чем другие работники, могут действовать от имени организации внутри ее или вовне, от

них требуется более внимательное, компетентное отношение к своим обязанностям, и закон устанавливает повышенную ответственность за правонарушения, совершенные ими в связи с выполнением служебных обязанностей (КоАП РФ, УК РФ — ст. «Должностные преступления»).

Современный законодатель трактует понятие «должностное лицо» не всегда однозначно. В Федеральном законе об основах государственной службы РФ, устанавливающем классификацию должностей, данное понятие не употребляется. Между тем понятие «Должностное лицо» является одним из ключевых, так как признается специальным субъектом правоотношений, регулируемых различными отраслями права.

К определению должностного лица необходимо подойти через определение понятия «государственный служащий». Государственный служащий, наделенный властными полномочиями, является должностным лицом. Властные полномочия непосредственно связаны с выработкой и/или принятием управленческих решений («имеющий право подписи»).

Итак, должностное лицо в госаппарате — это государственный служащий, осуществляющий организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, государственно-властные полномочия и юридически значимые действия.

Отсюда и классификация госслужащих: руководители, специалисты, и ответственные исполнители.

В 1-ю категорию входят руководители и их заместители, имеющие делегированное руководителем право подписи;

2-ю категорию составляют специалисты госуправления: аналитики, эксперты, советники, консультанты;

3-ю категорию госслужащих составляют ответственные исполнители, они участвуют в процессе подготовки и принятия решений, но анонимно, номинально (не ставя свою подпись).

Должности в государственных органах РФ включают в себя государственные должности, а также должности, которые не имеют статуса государственных должностей и образуются в целях технического обеспечения деятельности госорганов в соответствии со штатным расписанием этих органов.

Государственная должность — это первичная организационно-структурная единица госаппарата, заключающая в себе часть его компетенции.

3. Индивидуальное рабочее место и принципы его организации

Под описанием рабочих мест понимается перечень состава работ, выполняемых на данном рабочем месте, прав, обязанностей, степени ответственности и уровня квалификационных требований к работнику.

Такое описание может сделать сам работник с последующим утверждением разработки вышестоящим руководителем, может сделать начальник для своих непосредственных подчиненных или сотрудник

находящийся на более высоком уровне или ступени, чем непосредственный руководитель. Существуют следующие причины, по которым описание рабочего места не должен делать тот, кто его занимает. Во-первых, чтобы иметь возможность установить сферу обязанностей данного рабочего места, нужно их видеть в более широком плане, что с точки зрения рядового исполнителя не всегда представляется возможным. Это легче сделать с позиции на ступень выше, охватывающей определенное количество подчиненных параллельных мест, что позволяет избежать «брешей» и дублирования. Во-вторых, непосредственный исполнитель не может с должной объективностью определить круг своих задач и обязанностей, а также ответственность за их выполнение.

Из числа авторов описания рабочих мест целесообразно исключить и работников, занимающих пост выше непосредственных руководителей; они могут определять круг задач для подчиненных им структурных подразделений, например в форме регламентов. С этой точки зрения направление описаний рабочих мест «сверху» следует рассматривать как серьезную организационную ошибку, так как подобные описания сделаны лицами, не знающими тех работников, для которых эти описания предназначены. Они не могут учитывать индивидуальные особенности отдельных работников.

Для большинства работников описания рабочих мест должны разрабатывать их непосредственные руководители, поскольку только они располагают наибольшей информацией об индивидуальных качествах и квалификации людей, с которыми находятся в прямом личном контакте.

Можно вполне определенно высказываться в пользу совместного составления описания рабочего места исполнителем и его руководителем. Благодаря этому устраняются возможности появления в будущем недоразумений, связанных с различной интерпретацией отдельных пунктов описания. Относительно очередности определения задач можно сказать, что описание следует начинать в первую очередь с должности руководителя коллектива или группы, так как до тех пор, пока нет ясного представления о том, в чем состоят задачи руководителя аппарата, трудно говорить о задачах его подчиненных.

Так ли уж необходимо четкое описание рабочих мест? Можно встретить нарекание, что описание рабочих мест придает учреждениям жесткость. Но усиление жесткости, вызываемое описанием рабочих мест, может быть вредным лишь тогда, когда руководство данного учреждения не заменяет устаревшие описания новыми. Не подлежит сомнению, что описание рабочих мест по многим причинам, и прежде всего в связи с ускоренным прогрессом, подвержено старению. Однако не стареют ли также машины? Должно ли это свидетельствовать их непригодности и вызывать мысль об отказе от их использования или

же лучше в подходящее время заменить устаревшие машины новыми? Очевидно — второе. То же следует, делать и с описаниями рабочих мест.

Некоторые авторы предусматривают обновление описаний рабочих мест через регулярные промежутки времени (например, раз в полгода)'.
'

На наш взгляд, правильная организация рабочих мест полезна и выгодна прежде всего по следующим причинам.

1. Можно легче специализировать персонал. При отсутствии стабильности видов задач в условиях, когда каждый документ поручается работнику в порядке особого указания, а не автоматически на основе его деловых качеств, учитываемых в описании рабочего места, теряется возможность специализации персонала.

2. Можно добиться самостоятельности в работе сотрудников. Если мы хотим последовательно стремиться к наиболее современному уровню работы аппарата административного управления, то должны в описании рабочего места закрепить определенную самостоятельность исполнителя. Это необходимое условие.

3. Можно избежать перестраховки со стороны работников. Административный работник, имеющий точно очерченные задачи и полномочия и — что в данном случае наиболее важно — ясно установленные показатели выполнения работы, занимает активную позицию, избавляется от перестраховки и от излишних и в этих условиях необоснованных опасений. Исследования показывают, что наиболее серьезным источником жалоб населения на администрацию можно считать недоверчивость, опасения и перестраховку со стороны административных работников при принятии решений. Проблема эта имеет исключительно важное значение.

4. Облегчается подбор персонала. Кадровые службы, занимающиеся подбором и приемом на работу персонала, должны располагать комплектом описаний рабочих мест, так как они содержат информацию о квалификации, которую должны иметь кандидаты. Для обращающихся за работой также весьма важно предварительное ознакомление, причем как можно более подробное, с описанием рабочих мест, которые они могут занять.

5. Облегчает правильную оценку деятельности работников. Все более распространяющаяся практика периодических оценок деятельности работников в наиболее современной форме концентрирует внимание на результатах работы. Единственным рациональным исходным пунктом для такой оценки может быть перечень задач и обязанностей, содержащихся в описании данного рабочего места.

6. Облегчает надлежащую подготовку и переподготовку работников. Часто вызывают нарекания формы профессиональной учебы, их оторванность от жизни и текущих потребностей. Думается, основу любой учебной программы (разумеется, в определенных границах

однородности учебных групп) должно составлять содержание описаний рабочих мест тех работников, для которых учеба организована. В этом случае мы получаем максимальную гарантию, что программы будут отвечать запросам слушателей.

7. Облегчает определение норм штатного состава. Начальным действием при расчете штатов для административного органа является регистрация всех работ, выполняемых им. Это значительно облегчается, если есть детальные описания рабочих мест. По нашему мнению, отсутствие описаний рабочих мест в значительной мере затрудняет достижение удовлетворительного решения этой проблемы.

8. Облегчает установление ответственности работника на данном рабочем месте. Даже там, где описания рабочих мест почти совсем забыты, в случае обнаружения серьезных упущений их отыскивают и тщательно изучают, чтобы на основе описаний определить, кто за что отвечает и в результате чьего халатного отношения к обязанностям возникло нежелательное положение вещей.

9. Облегчает планирование работ. Описание рабочего места облегчает планирование собственной деятельности и правильное распределение полученных задач, разделение их на более и менее важные. Указания, облегчающие соответствующее планирование собственных сил и средств, расстановку акцентов в зависимости от важности задач, могут быть почерпнуты из правильно составленного описания и основаны на нем.

10. Облегчает мотивирование целесообразности выполняемых задач. Описание рабочего места оказывает стимулирующее действие на работника, так как он чувствует, что выполняемая им работа имеет значение и положительно оценивается в коллективе учреждения. Описание рабочих мест вносит в учреждение элемент порядка, создает климат, который сам по себе является фактором, стимулирующим добросовестное выполнение обязанностей.

11. Облегчает сохранение правильной рабочей нагрузки и справедливого вознаграждения. Отсутствие надлежащих описаний рабочих мест очень затрудняет оценку загруженности отдельных людей и их вклада в работу учреждения.

12. Облегчает работу руководителю, особенно вновь назначенному, поскольку он получает полную информацию о том, что от кого можно требовать. Конкретизация задач предоставляет возможность тщательно продумать структуру всего учреждения, разработать книгу служб, положение об органе управления.

13. Облегчает поддержание трудовой дисциплины. Многие авторы отмечают тесную связь между дисциплиной труда и правильно организованным рабочим местом.

14. Облегчает введение современных форм делопроизводства. Рационализация канцелярского труда, конкретнее — введение без

журнальной системы делопроизводства, вообще невозможна без четко установленного распределения обязанностей между отдельными рабочими местами: при ежедневном распределении почты было бы неизвестно, кому какой документ направить на исполнение. Все должно было бы проходить через руки руководителя подразделения, отнимая у него время, и в основном распределялось бы на основе пункта «и прочие», как это, к сожалению, происходит во многих учреждениях.

15. Улучшает прохождение информации. Без точного определения деятельности каждого рабочего места невозможно введение современной организационной информационной системы даже теоретически, поскольку было бы неизвестно, какую информацию кому направлять. В таких условиях рассуждения об использовании ЭВМ для нужд аппарата административного управления выглядят просто несерьезно.

16. Облегчает обнаружение (а тем самым ликвидацию) «брешей» и дублирования при распределении работы между персоналом данного структурного подразделения.

4. Полномочия и ответственность

Полномочия (правомочие) — это совокупность прав и обязанностей, юридически закрепленных за должностью и обеспечивающих возможность должностному лицу осуществлять свои функции в рамках установленной для него компетенции.

Проблема полномочий работников аппарата административного управления до сих пор вызывает определенные разногласия среди правоведов и руководителей государственного аппарата. Некоторые из них считают, что представителем органа административного управления является руководитель, и он один сосредоточивает в своих руках все полномочия, присущие этому органу.

Если из юридических норм следует, что все полномочия органа концентрирует его руководитель, то это означает, что они устарели, не соответствуют потребностям практики и долг юристов и администрации состоит в том, чтобы заменить их более современными.

Право решать (самостоятельность действий). В аппарате государственного управления особенно важное значение имеет право служащих подписывать документы по рассматриваемым вопросам. В пользу этого утверждения приведем следующие аргументы:

- многие работники административных учреждений на местах убеждены, что децентрализация права подписи ускорит темп работы;
- не подлежит сомнению, что децентрализация права подписи в значительной мере уменьшит загрузку руководителей;
- при централизованном праве подписи трудно установить ответственность за неправильное или ошибочное решение;
- часто руководители подписывают документы, с которыми они

не ознакомились из-за нехватки времени;

— зачастую причиной централизации права подписи является убеждение (не подтвержденное исследованиями), что подписывающий имеет значительное превосходство в знаниях над специалистами-исполнителями;

— еще одной причиной централизации права подписи является влияние принципа отождествления органа с его руководителем;

— одним из последствий централизации права подписи является сильно выраженная у подписывающихся тенденция передать все, что только возможно, на высшие ступени или уровни, чтобы избежать ответственности;

— централизация права подписи представляет собой тормоз для служебного контроля, поскольку указывать руководителю на ошибки в документах, под которыми стоит его подпись, бывает затруднительно: ему пришлось бы признаться в том, что он не читал подписанного.

Ответственность. Устанавливая диапазон ответственности, следует определять не только то, за что работник отвечает, но и условия, при которых можно с него взыскивать. Этим мы избежим возникающей иногда ситуации, когда руководство, устанавливая ответственность за выполнение тех или иных задач, не создает условий для их выполнения. Может возникнуть мысль, что такая постановка вопроса готовит почву для оправданий в случае невыполнения задач. Нам кажется, что точное определение условий, в которых работник будет нести ответственность за порученное дело, как раз и устраняет возможность отговорок. ,

Требую ответственности, обычно имеют в виду качество и степень реализации распоряжений, поручений, инструкций, планов и т. д. Но часто в поле зрения не попадает другой вопрос: сделал ли работник все, что в данных условиях было возможно? Об этом тоже нельзя забывать.

Право на обеспеченность информацией и средствами труда. Эквивалентом обязанности работника правильно выполнять порученную ему работу является его право на обеспеченность необходимой информацией.

Проблема здесь заключается в том, что служащий, с одной стороны, теряется в море действующих юридических законов и нормативов, а с другой — даже в области массовых, повторяющихся и однородных дел не имеет соответствующей информации. Почти по каждому частному вопросу он вынужден отправлять за информацией посетителя, чтобы тот доставил ее в форме приложения к основному документу. Поэтому необходимо, чтобы получаемая информация отряду требований. Она должна быть: опережающей, т. е. содержать в себе элемент предвидения хода событий, постановку целей, разработку планов и программ, стратегию действий в будущем:

— современной, оперативной;

— надежной (основными параметрами надежности информации принято считать ее достоверность, объективность, полноту);

— оптимальной (характеристика меры в соотношении необходимой и достаточной информации);

— доступной и простой в восприятии (параметры: краткость, наглядность, выразительность). Необходимо также соблюдать соотношение между звуковой и зрительной информацией, учитывая, что скорость восприятия зрительной информации очень высока;

— логичной и лаконичной (максимальная смысловая нагрузка при минимальных размерах носителя информации, краткости временного интервала передачи сообщения);

— комплексной, системной;

— соответствующей компетенции, полномочиям субъекта управления;

— ориентированной (допускающей) на машинную обработку. Следует добиться того, чтобы информация в целом не обременяла рабочих мест ни руководящих, ни рядовых работников, носила оперативный характер.

Если говорить о нормативных актах, начиная от законов и кончая предписаниями, то каждое рабочее место должно быть снабжено информацией, содержащей все правовые нормы, относящиеся к работе данного служащего. Материалы следует расположить в порядке, соответствующем как иерархии, так и хронологии, а также дополнить алфавитным предметным указателем, позволяющим быстро найти то, что необходимо в данный момент.