

Формы государственного управления

1. Понятие и виды форм государственного управления

Содержательное наполнение процесса управления раскрывается через понятие "функции управления" и "методы управления", но любое содержание должно иметь определенную **форму**, т.е. свое внешнее выражение. Соответственно, под формой управленческой деятельности следует понимать тот или иной способ внешнего выражения ее содержания.

В понятие формы государственного управления необходимо включить такие содержательные элементы как:

- 1) внешне оформленная деятельность (поведение, функции) властного субъекта;
- 2) деятельность властного субъекта, осуществляемая в рамках предоставленной ему компетенции;
- 3) способ выражения управленческой деятельности.

Из этого можно сделать вывод, что основой всякой формы государственного управления является деятельность (действие или бездействие) субъектов государственного управления. Эта деятельность может проявляться как в форме словесных действий (письменных и устных), так и в форме конклюдентных действий.

Правовая форма государственного управления - это юридически оформленное действие органа исполнительной власти, осуществленное в рамках компетенции и влекущее юридические последствия.

Это, во-первых, установление норм права, во-вторых, применение норм права. Одной из наиболее значимых правовых форм управленческой деятельности является принятие актов государственного управления.

2. Акты государственного управления

Акт государственного управления - это юридическая форма управленческого решения, посредством которой реализуются задачи и функции государственного управления.

Требование об издании акта государственного управления в соответствии с задачами и функциями государственного управления, в целом с интересами государства означает, что акт не только формально не может противоречить закону, но и фактически не должен нарушать интересы государства, а также права и законные интересы граждан.

Акт государственного управления издается только полномочным субъектом исполнительной власти или государственно-управленческой деятельности в пределах его компетенции, определенной действующим законодательством, либо административно-правовыми нормами.

Конкретные требования об издании акта государственного управления полномочным органом в пределах его компетенции означают, что акт государственного управления может быть издан лишь по вопросу, который относится к ведению данного органа, иными словами, необходимо соблюдать компетенцию по предмету регулирования. Говоря о соблюдении компетенции по предмету регулирования, надо иметь в виду не только недопустимость вторжения в сферу деятельности вышестоящих органов, но и недопустимость вторжения в сферу деятельности нижестоящих органов, в том числе в деятельность органов местного самоуправления и общественных объединений.

Акт государственного управления не должен нарушать территориальных пределов деятельности органа. Действие акта государственного управления должно распространяться только на территорию, подведомственную данному району. Например, региональный орган исполнительной власти принимает решение по вопросу борьбы с эпизоотией и не может распространять его действие на территорию, не входящую в этот район.

Акт государственного управления - юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит свое выражение природа государственно-управленческой деятельности.

Это его свойство обусловлено социальной природой права и государственного управления и в конечном счете имеет своим основанием сознательно-волевой характер общественной жизни, где ничего не делается без сознательного намерения, без желаемой цели. С помощью таких актов воля органов государственного управления, которая, как и всякая воля, в основе своей является лишь внутренним психическим процессом, может обеспечить возникновение юридического эффекта в виде установления изменения или отмены правовых норм или возникновения, изменения, прекращения конкретных правоотношений в сфере государственного управления.

Акт государственного управления выражает волю соответствующего органа управления. В актах государственного управления может выражаться как индивидуальная воля одного должностного лица, так и общая воля группы должностных лиц, где соединяются воли каждого из членов коллегиального органа. В актах, издаваемых по согласованию с другими государственными органами или органами местного самоуправления, естественно, выражается и воля этих органов. Но во всех случаях воля, выраженная в актах государственного управления, является государственной.

Акт государственного управления содержит в себе юридически властное предписание субъекта исполнительной власти, обязательное для адресата, он императивен.

Однако характер властного предписания имеют не все действия органов государственного управления, в результате которых возникают, изменяются или прекращаются конкретные административно-правовые отношения. Например, при осуществлении действий разрешительного характера (выдача специального разрешения, лицензии, свидетельства, допуска и т.д.) издаются акты, которые не являются властными. Властный характер присущ лишь тем правовым актам

органов государственного управления, которые издаются ими в одностороннем порядке и содержат обязательные к исполнению предписания.

Обязательность предписания актов государственного управления для органов, их издающих, проявляется и в обязанности этих органов самим соблюдать указанные предписания. Ни один государственный орган не может пренебречь содержащимися в его акте предписаниями и не учитывать их при издании новых предписаний.

Акт государственного управления определяет правила должного поведения в сфере государственного управления.

Акт государственного управления может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа.

Акт государственного управления подзаконен, т.е. он может быть издан полномочным субъектом исполнительной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации, другими законодательными актами в интересах обеспечения их исполнения.

Являясь подзаконным актом, акт государственного управления должен отвечать необходимым требованиям. С учетом принципа законности:

- акт государственного управления прежде всего должен соответствовать нормам Конституции РФ, федерального законодательства, актам государственных органов более высокого иерархического уровня;

- акт государственного управления должен быть принят с учетом существующего в нашей стране разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

- акт государственного управления должен быть юридически обоснован, т.е. содержать четкие целевые установки, порядок исполнения решения, предусматривать возможные последствия введения акта.

Акт государственного управления, как правило, издается в форме письменного юридического документа, но может быть выражен и устно (например, в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненным ему работником аппарата управления). Надо иметь в виду, что термин "акт" в теории понимается в двух значениях: как документ и как разновидность действия (наряду с поступком) Акт государственного управления с учетом ранее изложенных качеств издается с соблюдением определенных, официально установленных правил (процедур), предусматривающих порядок подготовки проекта его обсуждения, экспертизы, утверждения и пр. Он обеспечен силой государственного принуждения, несоблюдение установленных актом государственного управления предписаний влечет возникновение негативных правовых последствий для нарушителя.

Анализ характерных признаков актов государственного управления позволяет сформулировать следующее определение.

Акты государственного управления - это подзаконные волевые односторонние решения субъектов государственной власти в процессе осуществления исполнительной деятельности, изданные с соблюдением установленной процедуры и порождающие юридические последствия.

В силу направленности и особенностей управленческой деятельности, исключительного многообразия решаемых задач, повседневного характера, чрезвычайно широкого круга органов, осуществляющих эту деятельность, общие свойства и признаки правовых актов в различных видах актов государственного управления проявляются неодинаково. Те же причины обуславливают наличие у одних актов государственного управления таких свойств и признаков, которых нет у других актов государственного управления (временный характер ряда актов, когда точно определяется срок его действия, "смешанный" характер многих актов ряда государственных органов с точки зрения их юридических свойств, особый порядок вступления в силу и т.п.). Кроме того, многие акты управления в силу единства общих задач и принципов

государственной деятельности обладают наряду с другими свойствами и признаками и такими, которые присущи также иным правовым актам, в частности законам, судебным актам, но не присущи многим другим актам государственного управления (например, коллегиальный характер их принятия).

В механизме административно-правового регулирования акты государственного управления выполняют многоплановые функции. С их помощью разрешается множество самых различных по своей сложности и содержанию задач, возникающих в ходе исполнительно-распорядительной деятельности. В этих условиях большое теоретическое и практическое значение имеет классификация актов государственного управления по видам и группам в зависимости от их свойств и признаков.

Классификация является непременным условием совершенствования форм и методов государственного управления. Она позволяет лучше уяснить юридическую природу актов, более четко определить особенности и назначение каждого вида этих актов, их роль в решении различных задач государственного управления.

3. Виды актов государственного управления

В силу многообразия актов государственного управления они классифицируются по многим основаниям: по юридическому содержанию, по органам, их принявшим, по форме, по функциям и т.п.

Выбор способа и критериев классификации актов государственного управления зависит от того, какая цель преследуется при той или иной работе с актами (их исследования, подготовки их проектов, систематизации и т.д.). Но почти во всех случаях, независимо от использования других критериев, они подразделяются по юридическим свойствам и по органам, их издавшим. Данные основания классификации актов государственного управления, как и юридических актов вообще, являются важнейшими, их использование дает наибольший теоретический и практический результат. Без этого по существу невозможны ни изучение актов, ни практическая работа с ними.

Классификация актов по юридическим свойствам дает возможность исследовать связь актов с нормами права, место актов в механизме правового регулирования.

Определение юридических свойств актов государственного управления имеет многоплановое прикладное значение. С ним связаны: решение в ряде случаев вопроса об опубликовании и введении актов в действие; организация необходимого учета нормативных актов государственного управления и работа по их систематизации.

Классификация актов государственного управления по юридическим свойствам позволяет также проследить взаимосвязь свойств акта с организационной формой деятельности органа и выбором формы акта, а также зависимость ее от порядка его принятия и юридических свойств.

По юридическим свойствам следует различать:

1. Нормативные акты. Они устанавливают, изменяют или отменяют юридические нормы, т.е. содержат общие правила, не имеющие конкретного адресата, не обращенные к конкретным лицам, рассчитанные на многократное применение в случаях, предусмотренных их гипотезами.

Нормативные акты - важнейший вид правовых актов, издаваемых субъектами государственной власти в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности.

Важнейшее свойство нормативного акта - его **правотворческое** назначение. В этом – юридическая функция данного вида актов, свидетельствующая о его месте в механизме правового регулирования.

Указанное свойство имеет общий характер применительно ко всем проявлениям служебной роли акта по отношению к норме права (за исключением случаев, когда акт служит средством реализации нормы).

Нормативные акты государственного управления играют существенную роль в механизме правового регулирования; посредством этих актов устанавливается большая часть действующих правовых норм.

С помощью нормативных актов государственного управления регулируются отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности: например, отношения в промышленном, строительном, транспортном комплексах, в социально-культурной сфере, в сфере обеспечения национальной безопасности и т.д. Без них невозможно осуществление ни одной из функций государственного управления, равно как невозможно функционирование органов государственного управления и всего государственного аппарата в целом.

2. Индивидуальные акты - это решения субъектов административной власти по конкретным вопросам, обращенные к конкретным лицам. Будучи в своей основе правоприменительными актами, они порождают, изменяют, прекращают правоотношения. По юридическим последствиям индивидуальные акты могут быть обязывающими, запрещающими, уполномочивающими, содержащими отказы.

Четкое определение свойств и признаков нормативных и индивидуальных актов позволяет правильно оценить роль и значение того и другого вида актов в механизме правового регулирования. А это, в свою очередь, одна из необходимых предпосылок оптимального подхода к решению в каждом

конкретном случае вопроса о сочетании в одном акте государственного управления нормативных и индивидуальных предписаний.

Для более наглядного представления об отличии нормативных актов управления от индивидуальных необходимо обратиться к тексту Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие

Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации", п. 12 которого предусматривает, что под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

3. Общие акты содержат либо кратковременные предписания (о переносе выходного дня, об очередном призыве на военную службу и т.п.), либо содержат общие требования (повысить требовательность, усилить внимание к определенным категориям дел, экономить ресурсы, больше внимания уделять многодетным семьям и т.д.).

4. В специальных актах одновременно содержатся нормы права и правоприменительные решения, либо еще и общие требования.

Изучение актов государственного управления, а также вся практическая деятельность по их подготовке, изданию и дальнейшая работа с ними предполагают подразделение этих актов в зависимости от органов, издающих их. От того, каким органом издан тот или иной акт государственного управления, зависит характер разрешаемых в нем вопросов, их значение в выполнении конкретных задач, юридическая сила акта, порядок издания, порядок приостановления и отмены, а часто и действие их в пространстве, по кругу лиц, форме и т.д.

По органам, принявшим акты, их можно поделить на две группы:

1. Акты органов исполнительной власти и их должностных лиц (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ). Кроме того, определенными полномочиями правотворческого характера обладает Банк России.

2. Акты субъектов власти, которые не находятся в системе исполнительной власти (постановления судей по делам административных правонарушений, приказы председателей судов, прокуроров, председателей представительных органов, имеющих внутриаппаратное значение).

По форме различают акты письменные, устные, конклюдентные.

По функциям можно различать акты плановые, по финансовым вопросам, методического характера, по кадровым вопросам, по учету, снабжению и иным общим функциям управления. Довольно часто управленческие решения связаны сразу с несколькими управленческими функциями, они полифункциональны.

По степени сложности управленческие решения могут быть простыми (рутинными), сложными и уникальными (например, о строительстве атомной электростанции).

В зависимости от порядка принятия различаются акты коллегиальные и единоличные.

По наименованию актов различают указы, постановления, распоряжения, приказы, инструкции, правила, положения и др.

Постановление - документ, содержащий решение по важнейшему вопросу, принятый в рамках установленной процедуры и компетенции. Оно является, как правило, нормативным по своему правовому содержанию.

Распоряжение - распорядительный документ, принимаемый руководителем органа исполнительной власти по несложным (обычным) текущим вопросам практической управленческой деятельности. Распоряжение подписывает руководитель органа исполнительной власти или по его указанию (поручению) его заместитель.

Приказ - распорядительный документ органа исполнительной власти. Проекты приказов разрабатываются структурными подразделениями ведомств

по поручению руководства или по собственной инициативе. Текст приказа состоит, как правило, из констатирующей и распорядительной частей.

Инструкция - документ, в котором излагаются правила, регулирующие специальные стороны деятельности органа исполнительной власти. Инструкция принимается руководителем органа исполнительной власти и устанавливает порядок исполнения законодательных актов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ. Таким образом, инструкция является нормативным актом, который детализирует процедуру тех или иных дел, порядок совершения действий и принятия решений.

Кроме приказов и инструкций руководители органов исполнительной власти часто направляют нижестоящим органам разного рода приказания, записки, распоряжения, письма и т.п. Такое многообразие форм актов затрудняет их систематизацию.

Правила - документ, в котором определяется порядок (процедура) осуществления специального вида управленческой деятельности, в частности контрольной деятельности.

Положение - документ, в котором органами федеральной исполнительной власти устанавливаются статус органа исполнительной власти, его полномочия, компетенция, функции, задачи, обязанности, ответственность, взаимоотношения с другими органами и т.д.

Определяя общую тенденцию формирования новой системы нормативно-правовых актов, устанавливающих правовое положение федеральных органов исполнительной власти и государственных служащих, замещающих в них должности государственной службы, можно сделать вывод о том, что эта система складывается из следующих актов: 1) типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти; 2) типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти; 3) регламенты федерального органа исполнительной власти (федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства); 4) административные регламенты исполнения государственных функций; 5)

административные регламенты предоставления государственных услуг; б)
должностные регламенты государственных гражданских служащих
федерального органа исполнительной власти.

4. Индивидуальные акты государственного управления

Индивидуальные акты государственного управления в отличие от нормативных носят четко выраженный правоисполнительный характер. Они выступают в качестве юридических фактов, порождающих, изменяющих или прекращающих конкретные административные правоотношения.

Индивидуальный акт государственного управления выступает как посредствующее звено между нормой права и ее осуществлением применительно к правам и обязанностям лиц и организаций, как своеобразный рычаг, с помощью которого регулирующее воздействие правовых норм переводится из области общей регламентации в сферу конкретных связей и отношений.

Отличительной особенностью данного вида актов государственного управления является их индивидуальный характер - свойство, давшее название виду. Их проявления, признаки индивидуальных актов по-разному определяются в литературе. В различных сочетаниях называются конкретность предписаний, адресованных персонально определенным субъектам, регулирование конкретных отношений, однократность реализации (применения, исполнения) и др.

Все названные признаки отражают индивидуальный характер рассматриваемых актов, но последний из них нуждается в уточнении.

Однократность реализации предписаний как один из общих признаков этих актов можно понимать лишь в том смысле, что такие предписания имеют разовый характер. Каждый индивидуальный акт государственного управления один раз разрешает конкретное управленческое дело (вопрос).

Действие же акта во времени, как известно, бывает различным. Многие индивидуальные акты вызывают возникновение таких правоотношений, которые прекращаются с однократным действием по исполнению содержащихся в них предписаний, например, приказ руководителя, содержащий кратковременное поручение подчиненному, государственному служащему, постановление о применении штрафа. С выполнением соответствующими

сторонами возникших на основе таких актов правоотношений своих обязанностей (выполнение поручения, уплата штрафа) действие этих и подобных им актов прекращается. Но это далеко не всегда так кратковременно, как в приведенных примерах.

Любой приказ о назначении того или иного лица на какую-либо должность в государственном аппарате действует в течение всего времени, пока не будет отменен другим приказом или фактически не утратит силу (упразднение органа, ликвидация должности и т.д.). Еще дольше может простираться действие индивидуальных актов, наделяющих какие-либо субъекты правом пользоваться определенными материальными или иными благами. Например, решение о назначении пенсии по старости исполняется каждый месяц, следовательно, многократно, и действовать может годами и даже десятилетиями по отношению к одному конкретному лицу. Такие акты будут действовать с обязательной силой для всего правового сообщества в течение всей жизни этого субъекта, некоторые могут пережить своего субъекта и распространить свое действие на его правопреемников. Верно и то, что связанность вынесенными актами распространяется не только на их адресатов, но и на тех, кто выносит соответствующее решение, а иногда и на их преемников.

Индивидуальный акт государственного управления в отличие от нормативного акта не содержит норм ни административного, ни других отраслей права. Посредством издания (принятия) такого акта обеспечивается реализация норм как административного, так и других отраслей права, например гражданского, земельного, жилищного, в индивидуально определенных правовых ситуациях и в отношении индивидуально определенных физических и (или) юридических лиц.

В этой связи представляется недостаточно обоснованной существующая в литературе по административному праву точка зрения о том, что индивидуальные акты государственного управления являются актами применения только норм административного права. Как показывает анализ административной правоприменительной практики, индивидуальные акты

государственного управления издаются органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления в целях применения норм не только административного, но и других отраслей права.

Например, решение руководителя налогового органа о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности обеспечивает реализацию соответствующих норм финансового (налогового) права; распоряжение главы местной администрации о предоставлении в аренду гражданину земельного участка - соответствующих норм земельного права; решение компетентного органа исполнительной власти о передаче имущества в оперативное управление конкретного государственного учреждения - соответствующих норм гражданского права. В индивидуальных актах государственного управления находит свое выражение многосторонняя оперативно распорядительная и правоохранительная деятельность государственных органов (а иногда и органов общественных организаций) в государственном управлении. Издание таких актов - одно из средств выполнения своих обязанностей и реализации прав государственными органами и должностными лицами, один из основных способов решения конкретных дел, возникающих в ходе осуществления задач и функций исполнительной власти.

С помощью этих актов формируется служебный аппарат, обеспечивается оперативное устранение недостатков в работе, осуществляется воздействие по нарушениям государственной и служебной дисциплины, возникающим при осуществлении управления спорам.

5. Административный договор

Административный договор как одна из административно-правовых форм осуществления государственного управления в науке административного права воспринимается неоднозначно.

Актуализация проблемы административного договора на фоне осуществляемых ныне преобразований обусловлена возрастанием роли публичного права в регулировании общественных отношений, а также развитием договорных начал в публично-правовых отношениях. Публично-правовые установления направляются сегодня не только на традиционное укрепление дисциплины и повышение ответственности в сфере исполнительной власти, но и на создание правовых механизмов для решения управленческих задач, реализуемых путем применения договорных инструментов как на уровне государственной администрации, так и на уровне органов местного самоуправления.

Часть специалистов не уделяет должного внимания проблематике договорных форм государственного управления, аргументированно полагая, что договор - это форма реализации гражданско-правовых отношений, которая не может быть формой реализации государственно-управленческих задач и функций. В ряде учебников и учебных пособий по административному праву вопрос об административном договоре как форме государственного управления не ставится вообще.

Другая часть ученых, напротив, склонна преувеличивать значение публично-правовых договоров в практике государственного управления, наделяя статусом административного договора все соглашения, которые в полной степени отличаются от закрепленных гражданским законодательством типов договоров.

Обращаясь к общетеоретическому понятию договора, можно сказать, что правовой договор – это волевое соглашение двух и более субъектов права об установлении, применении или прекращении субъектных прав и обязанностей.

Это правовой акт, заключение и вступление в юридическую силу которого влечет определенные правовые последствия для его участников.

Договор представляет собой акт многостороннего характера, выражающий согласование, интеграцию, взаимодействие воле договаривающихся субъектов. Он является универсальным средством правового регулирования и применения как регулятор общественных отношений во всех отраслях права.

Все договоры можно разделить на две большие группы: частноправовые (гражданские, трудовые) и публично-правовые (международные, федеральные, административные, финансовые).

Административный договор представляет собой вид сделки, в которой равноправие сторон в значительной степени связано с властными полномочиями одной или даже обеих договаривающихся сторон. В системе правовых связей он занимает промежуточную позицию между актом государственного управления, выражающим одностороннее властное волеизъявление государственного органа власти, и договора частноправового характера, основанным на равноправии сторон.

Так как заключение правового договора всегда предполагает определенное равноправное, сознательно-волевое согласование субъектами своего поведения, то специфической особенностью административных договоров является их координирующий (организующий) характер, предполагающий наличие горизонтальных связей между его участниками (администрация вуза - студент, воинское командование - военнослужащий - контрактник и т.п.).

В связи с этим можно предложить следующее определение. **Административный договор - основанное на административно-правовых нормах соглашение, юридически зафиксированное в виде многостороннего акта, содержащее в своей основе взаимное и согласное проявление воле сторон - формально равных субъектов права, один из которых является субъектом публичной власти, и имеющее своим предметом установление (изменение или прекращение) взаимных прав этих сторон, а также иных лиц в сфере управления.**

Это определение позволяет выделить характерные черты административного договора.

Во-первых, одной из сторон административного договора всегда выступает субъект публичной (государственной или муниципальной) власти. В этом случае муниципальный орган выступает как субъект, реализующий исполнительную власть и наделенный властными полномочиями.

Во-вторых, в административном договоре всегда присутствует публичный интерес, который состоит в необходимости реализации "некого общего блага", в достижении "общественно значимых результатов". Достаточно часто в административном соглашении присутствуют и частные интересы негосударственных субъектов, вступающих в договор.

В-третьих, административные договоры по своему внутреннему содержанию и функциональной направленности имеют организационный характер, составными элементами которого являются регулирование, координация и контроль.

В-четвертых, административный договор подразумевает согласованность воли участников договора. Однако данное положение не носит характера абсолютного принципа, как это имеет место в частном праве. Зачастую заключение административных договоров не только право, но и обязанность соответствующих субъектов права. Заключение административных договоров связано не только с правами, но и с осуществлением органом публичной исполнительной власти своих обязанностей.

В-пятых, юридическая фиксация административного договора осуществляется, как правило, в письменной форме, хотя в отдельных случаях допускаются и устные соглашения.

В-шестых, орган государственного управления как обязательный участник административного соглашения правомочен контролировать его исполнение, знакомиться со всеми документами, проверять деятельность администрации и трудового коллектива предприятия (учреждения), вступившего в договорные отношения.

В-седьмых, взаимоотношения сторон в административном договоре регулируются исключительно нормами административного права. В таком договоре нет места гражданско-правовым принципам договорных отношений, как и гражданско-правовой ответственности сторон.

Классифицировать административные договоры можно следующим образом:

- контракты о службе в Вооруженных Силах Российской Федерации, органах внутренних дел и иных видах милитаризованной службы;
- соглашение органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, с осведомителями;
- договоры казачьих обществ с исполнительными органами государственной власти о правоохранной деятельности, учебных заведений с гражданами об оказании платных услуг;
- соглашения о передаче части своих полномочий;
- договоры об административных услугах;
- деликтные соглашения.

6. Неправовые формы государственного управления

Неправовые формы государственного управления - это внешние способы выражения данной деятельности, характеризующиеся отсутствием прямых правовых последствий и невозможностью их наступления для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. Как правило, неправовые формы характерны для внутриорганизационной деятельности, носящей вспомогательный характер по отношению к внешней исполнительно-распорядительной деятельности органа государственного управления.

Неправовые формы государственного управления выражаются в организационных и материально-технических действиях.

К организационным действиям можно отнести проведение инструктажей, оперативных совещаний, прием граждан, планирование работы государственных служащих, изучение и обобщение передового опыта, подготовку информационных писем, разработку методических рекомендаций, проведение внутриведомственного обследования и проверки пресс-конференций представителей администрации и др.

Организационные действия совершаются для обеспечения четкой работы соответствующих систем управления сверху донизу. Иначе говоря, они имеют внутриуправленческое или внутриаппаратное значение. Вместе с тем они могут использоваться и для определенного воздействия на общественные организации и граждан.

Организационные действия не фиксируются столь точно, как юридические формы управленческой деятельности. Их совершение не нуждается в издании специальных юридических актов, они не влекут непосредственных юридически значимых последствий (например, возникновение или прекращение административно-правовых отношений). Однако как предпосылки, так и результаты их совершения могут фиксироваться и юридически.

К материально-техническим действиям относятся, например, выдача государственным служащим имущества, организация в государственных органах документооборота, использование в их деятельности технических

средств, автотранспорта, средств связи. Материально-технические действия призваны организационно и материально обеспечить эффективную систему управления, необходимое качество управленческого труда, организацию управленческих действий, применение специальной организационной техники.

Разнообразие форм управленческой деятельности предполагает необходимость выбора из них наиболее эффективных форм, т.е. таких, которые в наибольшей степени способны обеспечить наилучший результат в данное время, при данных условиях. Разумеется, это слишком общий подход к решению проблемы эффективности форм управленческой деятельности. При их оценке следует учитывать и другие, более сложные критерии: полноту достигнутого результата, скорость (быстроту) решения управленческой задачи, целесообразность. Не менее важное значение имеет и учет особенностей конкретных отношений в сфере государственного управления. В своей совокупности указанные критерии могут определить эффективность той или иной формы, а следовательно, и правильность ее выбора.

Проблема эффективности форм управленческой деятельности имеет и более конкретное выражение. Имеется в виду соотношение административного правотворчества и административного правоприменения, т.е. соотношение наиболее ярко выраженных правовых форм. В условиях развивающихся в стране рыночных отношений этот вопрос приобретает особый смысл, при этом имеющий универсальное значение. Он состоит в следующем: как, с помощью каких средств в условиях, когда приобрела подавляющее значение деятельность негосударственных организаций, должно преимущественно осуществляться регулирующее воздействие со стороны органов государственного управления.

В настоящий период - время господства либеральных форм экономического развития, и это подтверждается практикой, сокращается сфера использования такой формы управленческой деятельности, как издание индивидуальных актов. Однако сокращение удельного веса актов применения права нельзя понимать в качестве безусловного атрибута современной системы государственного управления. Речь идет не об отказе от этой формы

управленческой деятельности, а лишь об уменьшении числа конкретных вопросов индивидуального характера, касающихся, например, производственной деятельности предприятий государственной формы собственности и решаемых ранее (в период советской государственности) на уровне вышестоящих органов управления.

Происходящий сейчас процесс совершенствования механизма управляющего воздействия по отношению к государственным предприятиям и учреждениям и регулирующего к негосударственным организациям сопровождается изменением иерархической принадлежности распорядительных полномочий: к значительному уменьшению в первом случае и полному отсутствию - во втором. Ранее составлявшие прерогативу вышестоящих органов государственного управления, они смещаются на нижние уровни системы. При этом органы государственного отраслевого управления (федеральные и региональные) сохраняют необходимый объем властно-распорядительных полномочий (например, право на осуществление контроля за деятельностью унитарных предприятий). Без наличия подобного рода полномочий сам процесс государственного управления стал бы нереален.

Контрольные вопросы.

Задания выполняются письменно. Ответы следует записать в тетрадь.

1. Охарактеризуйте понятие и виды форм государственного управления.
2. Охарактеризуйте понятие и особенности актов государственного управления.
3. Приведите классификацию актов государственного управления.
4. Что такое индивидуальные акты государственного управления?
5. В чем заключается сущность и значение административного договора? Как можно классифицировать административные договоры?
6. Охарактеризуйте неправовые формы государственного управления.