

ТЕМА «Понятие, формы и методы государственного управления»

Здравствуйте, уважаемые слушатели! Тема нашей лекции – Понятие, формы и методы государственного управления.

План лекции:

1. Понятие форм государственного управления. Правовые и неправовые формы государственного управления
2. Понятие и сущность методов государственного управления и их классификация
3. Правовые акты управления: понятие, признаки, порядок издания и государственной регистрации

1. Вступительное слово

Категория формы управления имеет важное значение не только в теоретическом, но и в практическом смысле. Именно только в соответствующей форме метод управления реально выполняет роль средства управляющего воздействия. Иными словами, форма дает соответствующую характеристику методам управления, а через них и функциям управления. Поскольку же в формах практически реализуются функции и методы управления, они и есть внешнее проявление управленческой деятельности, способ выражения содержания управленческой деятельности в конкретных условиях. Форма – это то или иное управленческое действие, имеющее внешнее проявление.

Цель данной лекции заключается в ознакомлении слушателей с формами и методами государственного управления, их сущностью и значением в сфере исполнительной власти. Планируется раскрыть суть правовых и неправовых форм государственного управления, а также таких методов, как убеждение и принуждение

2. Понятие форм государственного управления. Правовые и неправовые формы государственного управления

Под формой управления в административном праве понимается внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

Формы управленческой деятельности весьма разнообразны. А это значит, что единое по своей сути понятие таких форм нуждается в определенной классификации.

Формы управленческой деятельности

На выбор тех или иных форм управления оказывает влияние множество обстоятельств. Среди них такие факторы, как:

- характер компетенции данного органа (должностного лица);
- особенности объекта управляющего воздействия (например, влияние формы собственности);
- характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов;
- характер вызываемых данными действиями последствий и т.п.

Поэтому большинство форм управленческой деятельности достаточно полно регламентированы юридически. В максимальной степени регламентированы формы реализации исполнительной власти. Наиболее типичны в этом смысле, прежде всего, действия исполнительных органов (должностных лиц) по подготовке и изданию правовых актов, влекущих ярко выраженные юридические последствия.

Формы, не влекущие юридических последствий, регламентированы в значительно меньшей степени. Исполнительным органам (должностным лицам) предоставляется возможность самостоятельного выбора их, но с условием, что такого рода формы деятельности, во-первых, не выходят за рамки общих требований законности и, во-вторых, соответствуют компетенции данного субъекта управления (например, проведение собраний, совещаний, консультаций и т.д.).

Нормы, регламентирующие формы управленческой деятельности, содержатся в тех юридических актах, которыми закрепляется организационно-правовой статус исполнительного органа (должностного лица). К ним, в частности, можно отнести положения о министерствах, ведомствах, комитетах, должностные инструкции, функциональные обязанности и т.п.

Внутриорганизационная деятельность субъектов исполнительной власти может регламентироваться административно-правовыми нормами, содержащимися в различного рода нормативных документах (уставах, инструкциях, положениях и др.).

Формы управления определяются законами. Самым распространенным и общепринятым в научной литературе является деление форм управленческих действий на правовые (административно-правовые) и неправовые формы по признаку наличия или отсутствия в результате их применения юридических последствий.

Правовая форма управления – это юридически оформленное действие субъекта исполнительной власти, осуществляемое в пределах его компетенции, выражающее государственно-властное волеизъявление данного субъекта и вызывающее определенные юридические последствия.

Правовая форма - нормотворчество и правоприменение, в результате которых наступают или изменяются юридические факты.

Сущность правовой формы управления заключается в обеспечении должного оформления назначения и содержания управленческой деятельности, принимаемых управленческих решений, упорядоченности управленческого воздействия на управляемые объекты. Она вносит организованность в процесс

управления, а принятым управленческим решениям придает обязательный характер и государственную гарантированность.

Правовые формы управленческих действий, реализуются при подготовке, принятии и исполнении управленческих решений и характеризуют действия, обуславливающие наступление юридических последствий. Важно, чтобы все управленческие действия, процедуры, аналитические данные, информационные сведения, решения, заключения и т.д. были документированы, должным образом обработаны и представлены в соответствующей правовой форме. К действиям, обеспечивающим реализацию правовой формы, относятся: подготовка, сбор, обработка материалов, сведений, отчетов о результатах деятельности, ведение делопроизводства, прием и регистрация поступающей информации, обеспечение доведения сведений до исполнителей, учетно-статистическая работа.

Правовые формы управленческих действий характеризуются рядом отличительных признаков:

1) правовые формы управления осуществляются только органами исполнительной власти государства и их должностными лицами;

2) правовые формы управления осуществляются органами исполнительной власти государства и их должностными лицами только в рамках отведенной им законодательными актами и соответствующими им подзаконными актами властной компетенции;

3) правовые формы управления выражают волеизъявление органов исполнительной власти в отношении объектов управления;

4) правовые формы управления проявляются в определенных законодательными актами официальных документах, властных действиях или знаках, обладающих юридической силой и носящих властный характер;

5) правовые формы управления всегда порождают юридические последствия в виде возникновения, изменения или прекращения административных прав и обязанностей.

Правовые формы управления, в свою очередь, также могут классифицироваться по различным признакам.

Так, в частности, по степени и характеру выражения государственно-властных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц традиционно предлагается различать:

- 1) принятие (издание) административно-правовых актов управления;
- 2) заключение административных договоров;
- 3) совершение иных юридически значимых действий.

По признаку юридического содержания принято различать:

- 1) правоустановительные;
- 2) правоприменительные;
- 3) регулятивные;
- 4) правоохранительные правовые формы управления.

По критерию способа внешнего выражения правовые формы подразделяются на:

- 1) вербальные (словесные письменные или устные);
- 2) конклюдентные (знаковые, сигнальные).

В словесной письменной форме воплощается основное количество управленческих решений и действий субъектов исполнительной власти. В словесной устной форме отдаются приказы, распоряжения, указания, поручения, как правило, нацеленные на их немедленное однозначное исполнение подчиненными участниками административных правоотношений в условиях нормативно регламентированной ситуации.

В конклюдентной форме в виде регламентированных в законодательстве условных знаков, сигналов, жестов и движений опосредованно выражаются и существуют управленческие действия (решения), рассчитанные на многократное исполнение их в определенных условиях и ситуациях всеми, встречающими такие сигналы и знаки в своей деятельности (например, разрешающие, запрещающие и предупреждающие сигналы светофора, звуковые и световые сигналы специального транспорта или дорожные знаки), или всеми, к кому обращены жесты и движения в конкретной поведенческой ситуации (например, жесты сотрудника дорожной полиции).

Те же случаи, когда органы исполнительной власти государства и их должностные лица совершают действия, не содержащие в себе вышеуказанных признаков, говорят о неправовых формах государственного управления.

К неправовым формам управленческой деятельности относятся:

- осуществление организационных (организационно-технических) действий;
- выполнение материально-технических операций.

Их назначение состоит в создании условий по выполнению своих полномочий, как субъектами, так и объектами управления.

Особенность организационных и материально-технических форм управления заключается в том, что они не порождают юридических последствий в виде возникновения, изменения или прекращения административных правоотношений. Их вспомогательный и обеспечительный характер способствует эффективной реализации органами исполнительной власти и иными органами государственной администрации своих государственно-властных полномочий.

Посредством организационных действий субъектов исполнительной власти реализуется их повседневная, текущая деятельность внутри аппарата, а также во внешних отношениях с другими субъектами и объектами управления без порождения для них каких-либо юридических последствий административно-властного характера.

Яркими примерами внутриорганизационной работы субъектов исполнительной власти являются подготовка и проведение совещаний, заседаний, конференций, сбор, обработка и распространение информации, изучение и распространение передового опыта, разработка прогнозов, программ, методических рекомендаций, мониторинг, инспектирование нижестоящих субъектов исполнительной власти. В рамках организационной работы субъектов исполнительной власти также осуществляются обмен

информацией с другими субъектами исполнительной власти, организация приема граждан и представителей организаций.

Организационные действия осуществляются в предусмотренных для этого законодательством неправовых формах. Как правило, организационные действия реализуются усилиями административно-управленческого персонала (специалистов, инспекторов, исполнителей) в их повседневной деятельности.

Материально-технические действия субъектов исполнительной власти также осуществляются в предусмотренных для этого специальным законодательством неправовых формах. Посредством материально-технических действий осуществляется делопроизводство (прием, регистрация, обработка, распределение, оформление, размножение и рассылка документов) и иной информации, оснащение субъектов исполнительной власти необходимыми материально-техническими средствами для повседневной работы.

3. Понятие и сущность методов государственного управления и их классификация

Методы государственного управления – это разнообразные способы, приемы непосредственного и целенаправленного воздействия органов управления, их должностных лиц на волю и сознание управляемых (подчиненных органов, граждан и других объектов).

Субъекты управления используют в процессе своей управленческой деятельности методы воздействия для решения задач и достижения цели управления. Это способы, приемы, с помощью которых реализуются функции управления.

В научной литературе, наиболее четким критерием классификации методов управления является характер воздействия: прямой или косвенный.

Методы прямого воздействия раскрывают сущность непосредственного властного управленческого воздействия на объект управления. Управленческое решение, принимаемое субъектом управления, носит обязательный характер для объекта управления, а его неисполнение влечет наступление ответственности. В юридической литературе методы прямого воздействия именуют административными методами управления. Содержание административных методов разнообразно. Они могут выражаться в установлении правил поведения; предписание совершение конкретных действий; осуществление регистрационных, лицензионно-разрешительных действий; приостановление или запрещение определенных действий, видов деятельности; назначение или освобождение от должностей (кадровые ротации); введение особых режимов (чрезвычайного или военного положения) с установлением временных ограничений прав и свобод граждан, функционирования определенных организаций, учреждений, предприятий и т.д.

Методы косвенного воздействия, используемые в процессе управленческой деятельности, раскрывают сущность влияния на интересы объекта управления. Субъект управления посредством средств стимулирования

создает такие условия, в которых объект управления заинтересован. В результате он действует должным образом не по прямому указанию, а в силу создания благоприятных обстоятельств. Такие методы называются экономическими методами управления. В основе экономических методов лежат стимулирующие начала управления, рычагом которых являются такие инструменты, как: цена, льготы, субсидии, кредит, дотации, материальное поощрение и т.д.

Кроме того, в процессе управленческой деятельности применяются методы морального, психологического воздействия на волю и поведение людей. Совокупность перечисленных методов характеризует способы и средства достижения цели управления. Они могут иметь волевое предписание, экономическое содержание, морально-психологическое влияние. Все методы имеют единое назначение – достижение цели управления, в связи с чем не используются изолированно друг от друга, а применяются субъектами управления в комплексе, что обеспечивает наиболее эффективный процесс управленческой деятельности.

Основными методами государственного управления являются два универсальных способа воздействия на объекты управления – убеждение и принуждение. При этом убеждение применяется всеми субъектами управления, в то время как принуждение в процессе управленческой деятельности вправе использовать лишь уполномоченные на то субъекты управления.

Убеждение – это процесс последовательно осуществляемых действий, который включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, эмоции, разжигание интереса, возбуждение желания.

Убеждение как метод управления означает моральное, психологическое, материальное воздействие субъекта управления на сознание, волю, поведение людей, побуждает к осознанному исполнению распоряжений субъекта управления.

Убеждение выступает и как средство профилактики правонарушений и укрепления государственной дисциплины. Среди мер убеждения – разъяснение, обоснование, обсуждение, внушение, поощрение, показ положительных объектов управления и многое другое.

Методы государственного управления характеризуют следующие признаки:

- 1) все методы государственного управления формируются по воле государства и производны от нее;
- 2) как правило, они реализуются в процессе осуществления государственной деятельности;
- 3) используются субъектами государственного управления от имени государства и в его интересах;
- 4) обладают государственно-властными полномочиями;
- 5) обычно облакаются в правовую или организационную формы;
- 6) имеют разностороннюю направленность (в чем проявляется многообразие и сложность процессов управления).

От правильного применения тех или иных методов при реализации задач и функций управления зависит эффективность государственного управления, поэтому совершенствование этих методов означает улучшение управления.

Принуждение состоит в достижении цели управления помимо воли и желания объекта управления, сопровождающимся использованием субъектом управления рычагов воздействия. В случае неисполнения объектом управления установленных норм, правил, требований в отношении него субъект управления уполномочен применить предусмотренные законодательством санкции – от привлечения лица к юридической ответственности до ограничения его право дееспособности (лишение специального права, ограничение в правах, отзыв лицензии, дисциплинарное взыскание и т.д.).

Сейчас и в обозримом будущем принуждение необходимо для охраны правопорядка, собственности, прав и интересов граждан и организаций, создания нормальных условий для деятельности аппарата публичной власти. Это хотя и не главный, но важный и необходимый метод властвования.

К мерам государственного принуждения, которые могут применяться в целях поддержания государственной и трудовой дисциплины, обеспечения законности и правопорядка, относятся меры административно-правового, уголовно-правового, гражданско-правового и дисциплинарного принуждения.

Административно-правовое принуждение применяется уполномоченными на то должностными лицами и государственными органами в отношении физических и юридических лиц, совершивших административные правонарушения. Его применение не связано рамками служебных отношений, т.е. может применяться независимо от служебной подчиненности между субъектом и объектом управления. Административное принуждение включает в себя меры административного взыскания, меры административного пресечения, меры обеспечения административного производства и административно-предупредительные меры.

Таким образом, методы государственного управления – это разнообразные способы, приемы непосредственного и целенаправленного воздействия органов управления, их должностных лиц на волю и сознание управляемых (подчиненных органов, граждан и других объектов).

4. Правовые акты управления: понятие, признаки, порядок издания и государственной регистрации

Правовые акты управления – это вид юридического акта, основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление органов государственного управления и их должностных лиц, принятое в установленном процессуальном порядке и направленное на установление либо возникновение, изменение и прекращение административных правовых отношений.

Правовые акты управления характеризуются рядом признаков, отображающих их сущность:

- 1) принимается уполномоченным субъектом государственного управления (должностным лицом), в пределах его компетенции;
- 2) представляет собой юридический вариант управленческого решения;
- 3) носит подзаконный характер, основывается на Конституции РК и законах РК;
- 4) является результатом одностороннего юридического волеизъявления;
- 5) устанавливает правила поведения в сфере государственного управления;
- 6) принимается в определенном процессуальном порядке;
- 7) издается, как правило, в форме документа;
- 8) имеет определенную структуру;
- 9) обеспечивается системой правовых средств;
- 10) несоблюдение, неисполнение правового акта влечет наступление негативных последствий.

Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года «О правовых актах», регулирует общественные отношения, связанные с порядком разработки, представления, обсуждения, принятия, регистрации, введения в действие, изменения, дополнения, прекращения, приостановления в действие правовых актов Республики Казахстан.

Правовые акты подразделяются на следующие виды:

- нормативные правовые акты;
- ненормативные правовые акты.

Нормативный правовой акт – письменный официальный документ на бумажном носителе и идентичный ему электронный документ установленной формы, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливающий нормы права, изменяющий, дополняющий, прекращающий или приостанавливающий их действие.

Нормативные правовые акты подразделяются на: основные и производные.

К основным видам нормативных правовых актов относятся:

- 1) Конституция РК, конституционные законы РК, законы РК;
- 2) нормативные правовые указы Президента РК;
- 3) нормативные правовые постановления Парламента РК и его Палат;
- 4) нормативные правовые постановления Правительства РК;
- 5) нормативные правовые постановления ЦИК, Национального Банка РК и иных центральных государственных органов;
- 6) нормативные правовые приказы министров РК;
- 7) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов.

К производным видам нормативных правовых актов относятся:

- 1) положение;
- 2) технический регламент;
- 3) стандарт государственной услуги;
- 4) правила;
- 5) инструкция.

Ненормативный правовой акт – письменный официальный документ, не содержащий норм права, изданный (принятый) уполномоченным органом в пределах своей компетенции, применяющий и (или) реализующий установленные законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц либо разъясняющий нормы, содержащиеся в нормативном правовом акте, а также правовые акты в области системы государственного планирования.

К ненормативным правовым актам относятся:

- 1) акты официального разъяснения нормативных правовых актов;
- 2) правовые акты индивидуального применения;
- 3) правовые акты в области системы государственного планирования.

Ненормативные правовые акты принимаются на основе нормативных правовых актов и в целях их реализации.

Таким образом, правовые акты управления – это вид юридического акта, основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление органов государственного управления и их должностных лиц, принятое в установленном процессуальном порядке и направленное на установление либо возникновение, изменение и прекращение административных правовых отношений.