

ТЕМА «Государственное управление. Административное право как отрасль права и как наука. Предмет, ситема и метод административного права»

Здравствуйте, уважаемые слушатели! Тема нашей лекции – Государственное управление. Административное право как отрасль права и как наука. Предмет, ситема и метод административного права.

План лекции:

1. Понятие и сущность государственного управления. Принципы государственного управления
2. Понятие административного права и его предмет
3. Система и источники административного права Республики Казахстан

1. Вступительное слово

Приступая к изучению административного права, важно определить методологические основы формирования данной отрасли правовой системы Республики Казахстан. А она объективно связана с социальным явлением, получившим распространенное обозначение как управление. Тем самым термин латинского происхождения (администрация – управление) стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Однако ограничиться таким утверждением недостаточно. Возникает потребность раскрытия содержания этого руководства, его функционального назначения.

2. Понятие и сущность государственного управления. Принципы государственного управления

Предметом регулирования административного права являются общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления.

Управление – это целенаправленное согласование деятельности двух или более людей, их ассоциаций (обществ, объединений), которое осуществляется ради получения конкретного результата.

Оно объективно присутствует в любом человеческом обществе. Управление имело место в первобытнообщинном, рабовладельческом, феодальном обществе. Меняются на различных этапах человечества тип, методы и формы управления, его цели, но неизменным остается его необходимость в руководящем воздействии на все стороны жизни.

Управление обществом есть управление людьми, социальными отношениями людей. Оно является условием нормальной жизни общества.

Разновидностью совместной деятельности людей является социальное управление.

Социальным управлением называется управление, которое целенаправленно и властно осуществляется людьми в отношении людей (управление делами общества).

Элементы социального управления

1. Определение цели управления;
2. Субъект управления (тот, кто управляет), обладающий реальной властью.
3. Объект управления (тот кем управляют);
4. Деятельность по управлению (живой управленческий труд) (существование между субъектом и объектом прямых обратных связей);
5. Среда (условия) функционирования субъекта и объекта управления.
6. Человеческий фактор управления (психика, эмоции):
7. Результат управленческого труда (достижение поставленной цели).

Процесс управления осуществляется в определенной последовательности. Он носит циклический характер и состоит из ряда стадий.

Основные стадии управленческого цикла

1. Выявление проблемы, нуждающейся в разрешении
2. Разработка проекта решения
3. Его оценка
4. Принятие решения
5. Организация исполнения
6. Контроль за его исполнением

Виды социального управления

1. Государственное управление (управление делами государства)
2. Общественное управление (управление делами общественных объединений).

Государственное управление это – деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса.

В более узком смысле слова (или, собственно, в административно-правовом аспекте) государственное управление следует рассматривать как исполнительную и распорядительную (в том числе внутриорганизационную), юридически-властную деятельность подзаконных и подконтрольных органов государственного управления, направленную на практическое и непосредственное осуществление руководства народным хозяйством, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Среди характерных черт (признаков) государственного управления могут быть выделены следующие:

1) исполнительный и распорядительный характер управленческой деятельности: исполнительный по отношению к органам власти, образовавшим органы управления для исполнения своих решений, и распорядительный – по отношению ко всем другим органам государства, поскольку без

соответствующих полномочий невозможно обеспечить эффективное руководство отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, а также осуществить контроль за проведением принятых решений в жизнь;

2) юридически-властный характер управления заключается в том, что оно реализуется от имени государства и наделяется последним необходимыми властными полномочиями, предполагает подчинение объекта управления субъекту управления. Поэтому управленческие отношения являются по своему характеру субординационными, властно-распорядительными;

3) организационный характер управления состоит в том, что с его помощью достигается координация совместной деятельности множества людей, трудовых коллективов, обеспечивается выполнение поставленных целей посредством организации аппарата управления и каждого его звена;

4) повседневный и непрерывный характер управления обусловлен самим содержанием исполнительной деятельности государства, исключающего эпизодичность, разорванность процессов в системе управления, связанных между собой определенными организационными отношениями в процессе совместного функционирования. Действительно, нельзя серьезно говорить об исполнении законов временно;

5) подзаконность и подконтрольность государственного управления находит свое выражение в том, что с одной стороны, все правовые акты, издаваемые органами управления всех ступеней, должны быть строго основаны на требованиях закона и не противоречить закону, с другой стороны, все структуры управления образуются органами власти для проведения в жизнь своих решений и, следовательно, подконтрольны и подотчетны в своих действиях последним, поэтому строгие рамки подзаконности и подконтрольности государственного управления служат делу укрепления органов власти и исключают (или сводят к минимуму) возможность административного произвола.

Принципы государственного управления

Принципы государственного управления делятся на 2 группы: социально-правовые и организационные.

К социально-правовым относятся следующие принципы:

1) демократический централизм, т.е. централизм на подлинно демократической основе, предполагающий централизацию, но не полную и абсолютную, а такую, которая обеспечивает нижестоящим органам возможность учета местных условий при проведении в жизнь постановлений центра и в то же время их самостоятельность, инициативу в решении дел местного значения;

2) равноправие национальностей – все нации имеют право участвовать в управлении государством, никто не вправе подвергаться какой-либо дискриминации (ст. 14 Конституции Республики Казахстан);

3) плановость – деятельность органов государственного управления планируется и направлена на выполнение утвержденных планов

экономического и социального развития, проекты этих планов разрабатываются соответствующими органами государственного управления;

4) участие масс в управлении, гласность и учет общественного мнения – один из путей демократизации общества;

5) принцип законности – организация и деятельность аппарата государственного управления, участие масс в управлении регулируются правовыми нормами, выражающими волю народа, и эти нормы строго соблюдаются.

Организационные принципы:

1) принцип дифференциации и фиксирования функций и полномочий;

2) принцип ответственности в границах компетенции;

3) принцип сочетания отраслевых, межотраслевых и территориальных начал в управлении;

4) принцип сочетания линейных и функциональных начал при верховенстве линейных (линейное построение органа или системы органов предполагает, что у каждой нижестоящей инстанции или исполнителя имеется лишь одна непосредственно вышестоящая инстанция, правомочная давать указания по всем функциям руководства. Функциональная система заключается в том, что каждой отдельной функцией управления ведает специализированная руководящая инстанция);

5) принцип сочетания коллегиальности с единоначалием при верховенстве коллегиальности.

3. Понятие административного права и его предмет

Административное право – это базовая отрасль права, представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в процессе организации и деятельности органов исполнительной власти.

Предметом любой науки являются те общественные отношения, которые она изучает.

Это отношения, которые могут возникать между:

а) различными органами государственного управления по вертикали, т.е. между вышестоящими и нижестоящими органами (например, между Правительством РК и Министерством внутренних дел, между городской администрацией и ее отделами);

б) различными органами государственного управления, не связанными между собой отношениями подчиненности (например, между районной администрацией и местными органами, органами транспорта, связи и т.п.);

в) различными органами государственного управления и подчиненными им предприятиями, учреждениями, организациями (например, между министерством и заводом);

г) различными органами государственного управления и гражданами (например, акиматом и гражданином, подавшим заявление или жалобу).

Указанные виды общественных отношений наиболее типичны, характерны

для сферы административного регулирования, ибо в административном праве главное – это регулирование отношений, складывающихся именно в процессе деятельности органов государственного управления, поэтому эти отношения и называются управленческими.

Соотношение административного права с другими отраслями права:

1. *Административное право и Конституционное право.* Если конституционное право закрепляет общие принципы организации государственной власти, то административное право непосредственно занимается организацией, формами и методами деятельности исполнительных органов как составными частями государственной власти. Если конституционное право закрепляет основные права и свободы граждан, то административное право развивает эти права и свободы или создает условия для их реализации. Конституционное право содержит фундаментальные для административного права положения, касающиеся исполнительной власти, государственной службы, прав граждан на участие в государственном управлении, судебной защиты от неправомерных действий государственной администрации.

2. *Административное право и Уголовное право.* И административное и уголовное право занимаются вопросами правонарушений и ответственности за них. Но если уголовное право посвящено исключительно вопросам правонарушений и наказания, то административное право охватывает более широкий круг вопросов, рассматривая помимо ответственности и организацию государственного аппарата, формы и методы его деятельности и многие другие вопросы позитивной деятельности государственной администрации.

3. Административное право является базовой отраслью для таких публичных отраслей права, как финансовое, налоговое, таможенное. По сути, нормы, составляющие эти отрасли, являются административно-правовыми. Некоторые из них, как, например, таможенное право, когда-то отпочковались от административного, но сохранили с ним неразрывную связь. Порядок формирования и организации деятельности органов управления, служба, принуждение и ответственность в этих сферах регулируются административно-правовыми нормами, которые являются своего рода фундаментом многих публичных отраслей права.

4. Административное право имеет отличие и сходство с частными отраслями права (гражданским, трудовым, семейным и т.д.). Конечно, в первую очередь следует говорить об отличиях, которые заключаются в назначении, функциях, принципах отраслей, находящихся на разных полюсах системы права. Для частного права главным является интерес индивида или организации, а не интересы государства и общества в целом. Для субъектов частного права характерны не отношения власти-подчинения, а напротив – свобода волеизъявления. Принципиальное отличие состоит в методе правового регулирования. Императивный метод, характеризующийся односторонне-властным распоряжением, неравенством сторон в публичном праве, меняется в частных отраслях права на диспозитивный со свойственными ему равноправием сторон и соглашением.

3. Система и источники административного права Республики Казахстан

Система административного права показывает то, как организована отрасль, какие разделы, институты, подинституты она в себя включает, место этих институтов в общей системе административного права.

В любой отрасли права присутствует субординация норм, их внутренняя взаимосвязь и взаимозависимость, объединение и расположение в общем массиве отраслевых норм.

Административное право, как и многие другие отрасли права, делится на Общую и Особенную части.

Само название – Общая часть – говорит о том, что эта часть посвящена общим вопросам организации и деятельности субъектов административного права, их формам и методам деятельности, в то время как Особенная часть охватывает административно-правовые вопросы управления в различных сферах государственной и общественной жизни.

Общая часть административного права традиционно включает такие институты, как:

- субъекты административного права (граждане, организации, органы исполнительной власти, государственные служащие);
- формы и методы реализации публичной власти (акты, договоры и иные формы управленческих действий; убеждение, принуждение);
- ответственность по административному праву;
- административный процесс и административные процедуры;
- обеспечение законности в государственном управлении.

Особенная часть административного права включает такие институты, как:

- управление в сфере экономики (индустрия, торговля, энергетика, сельское хозяйство, транспорт и коммуникации, строительство);
- управление в административно-политической сфере (оборона, национальная безопасность, органы внутренних дел, юстиция, чрезвычайные ситуации);
- управление в социально-культурной сфере (образование, здравоохранение, культура, информация, спорт, туризм).

Вне формы (источника) права правовая норма существовать не может, а правило поведения, не заключенное в форму права, не является правовой нормой. Посредством своих форм право зарождается, существует, развивается и совершенствуется. Через свои источники право доводится до сведения каждого участника конкретных правоотношений, применяется и реализуется ими в повседневной юридической практике. Из источников права черпается общая информация о правилах поведения субъектов правоприменительной деятельности.

Источники административного права – это правовые формы выражения норм права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности субъектов административного права.

К источникам административного права относятся:

1. Конституция Республики Казахстан
2. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях и Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан
3. Законы Республики Казахстан
4. Акты Президента Республики Казахстан
5. Постановления Правительства Республики Казахстан.
6. Акты центральных органов государственного управления (министерств и ведомств). Акты, принимаемые этими органами, затрагивают конкретную сферу исполнительно-распорядительной деятельности и обладают юридической силой в ее рамках.

7. Конституция к действующему праву относит постановления Верховного Суда Республики Казахстан. Их в полной мере можно отнести к источникам административного права, если указанные постановления касаются:

- а) обобщения практики рассмотрения административных дел;
- б) совершенствования практики правоприменения административного законодательства.

Такова классификация нормативных актов – источников административного права по степени юридической силы.

На основании вышеизложенного мы пришли к выводу о том, что государственное управление - конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти имеющий функцию и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализаций государственной власти. Поэтому государственное управление это деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий.