

ТЕМА «Инструменты публичного управления»

Здравствуйте, уважаемые слушатели! Тема нашей лекции – Инструменты публичного управления.

План лекции:

1. Понятие инструментов публичного управления
2. Понятие и признаки управленческого решения
3. Правовые акты как вид управленческого решения.
4. Принятие управленческого решения
5. Административный договор

1. Вступительное слово

Государственное управление является разновидностью публичного управления.

Если государственное управление выполняет задачи и цели, поставленные государством, то публичное управление направлено на достижение общественно значимого результата. Тем самым публичное управление возникает как результат своего рода общественного договора между государством и обществом, когда властными полномочиями наделяются соответствующие органы и должностные лица. При этом основным носителем власти остается народ, население страны. Поэтому публичное управление имеет более широкий профиль управляющего воздействия. Так, субъектами публичного управления являются также и органы местного самоуправления, общественные организации, предприятия и учреждения различных форм собственности. Им могут быть переданы отдельные государственно-управленческие полномочия, которые осуществляются в интересах общества. Публичное управление является центральным звеном в реализации правовой политики в современном демократическом государстве.

2. Понятие инструментов публичного управления

Государственное управление реализуется посредством различных инструментов. Их содержание и форма отвечают целям и задачам государственного управления в целом и по конкретным направлениям (в определенных сферах).

Выделяют три типа инструментов:

1. Механизм
2. Мера – это отдельные действия субъектов управления по реализации публичного управления. Это разовое действие, привязанное к конкретным условиям.

3.Средство – это стабильное управленческое действие, позволяющее оказывать влияние на объект публичного управления

Механизмы делятся на:

1.Организационные. Это совокупность юридически урегулированных способов (приёмов) и алгоритмов возможных или обязательных административно-распорядительных, организационных и иных управленческих действий должностных лиц, посредством которой осуществляется публичное управление в части решения комплекса взаимосвязанных проблем или реализации одной или нескольких связанных функций публичной власти.

2. Нормативно-правовые. Это совокупность юридических средств (правовых методов, материальных и процессуальных норм права, в том числе технических норм, и актов правореализации), предусмотренных в рамках компетенции органа публичного управления для обеспечения исполнения им своих полномочий по отдельному предмету ведения или по отдельному вопросу.

3 Социальные. Это выстраиваемые по определенному устоявшемуся алгоритму отношения (в том числе опосредованные) между публичной администрацией и обществом, а также реализуемый в рамках этих отношений комплекс повторяющихся и воспроизводящихся действий, опосредованно позволяющие обеспечить достижение целей и решение задач публичного управления.

4. Институциональные. Это система органов публичного управления и их внутривидовое устройство, а также совокупность должностей публичной администрации, посредством функционирования которых реализуются указанные управление и политика.

3. Понятие и признаки управленческого решения

Управленческое решение, принимаемое субъектом управления, является одним из инструментов процесса управления. Оно оказывает организующее воздействие на объекты управления.

Признаки управленческого решения:

1) принимается людьми, следовательно, носит субъективный характер. Однако качество решения предопределяется, прежде всего, тем, в какой мере оно учитывает объективно существующие закономерности и связи в обществе;

2) обладает директивным, властным характером и обязательно для исполнения. Исполнение решения гарантируется, а при необходимости обеспечивается мерами принуждения;

3) принимается в результате либо согласования воли субъекта управления с волей другого участника управленческого отношения, либо одного лишь волеизъявления субъекта управления. Однако в том и другом случае решение принимается в одностороннем порядке. Оно исходит от компетентного органа, должностного лица – субъекта управления;

4) либо устанавливает обязательные правила поведения, либо регулирует отдельные управленческие отношения. В последнем случае оно влечет

возникновение, изменение или прекращение управленческих отношений (например, решение об освобождении лица от должности). Следовательно, решение может регулировать как абстрактные, так и конкретные общественные отношения в социальном управлении. В этом смысле управленческое решение является решением-регулятором;

5) субъект управления обязан избрать оптимальный вариант решения;

6) принимается субъектами управления в пределах своей компетенции. Так, в органах внутренних дел субъектом подготовки и принятия решения являются руководители органа внутренних дел, аппаратов, служб. Субъектом принятия текущих, оперативных решений являются практически все работники органов внутренних дел;

7) принимается в установленном порядке. Процедура принятия решений регламентируется соответствующими нормативными актами¹.

4. Правовые акты как вид управленческого решения

Управленческие решения принимаются в форме правовых актов. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О правовых актах», правовой акт – письменный официальный документ установленной формы, содержащий нормы права или индивидуальные властные правовые предписания, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченными органами.

Правовые акты делятся на: нормативные правовые и ненормативные правовые.

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.

К нормативным правовым актам относятся:

1) основные нормативные правовые акты:

- Конституция Республики Казахстан, конституционные законы Республики Казахстан, кодексы Республики Казахстан, консолидированные законы Республики Казахстан, законы Республики Казахстан;

- нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;

- нормативные правовые постановления Парламента Республики Казахстан и его Палат;

- нормативные правовые постановления Правительства Республики Казахстан;

- нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного Суда Республики Казахстан;

- нормативные правовые постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан,

¹ Основы управления в органах внутренних дел: Учеб. пособие /Под ред. А.П. Коренева. – М., 1988. – С.89-91.

Национального Банка Республики Казахстан и иных центральных государственных органов;

- нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов;

- нормативные правовые приказы руководителей ведомств центральных государственных органов;

- нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов и нормативные правовые постановления ревизионных комиссий;

2) производные нормативные правовые акты:

- положение;

- технический регламент;

- стандарт государственной услуги;

- регламент государственной услуги;

- правила;

- инструкция.

Законодательными актами Республики Казахстан могут быть предусмотрены иные формы нормативных правовых актов производного вида

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.

Нормативные правовые акты являются результатом *правотворческой деятельности субъекта управления*.

Нормативные правовые акты выполняют функции организации, упорядоченности общественных отношений, деятельности объектов управления.

Ненормативные правовые акты принимаются уполномоченными органами на основе нормативных правовых актов и в целях их реализации. Поэтому в юридической литературе их нередко именуют правоприменительными актами².

Применение в своей деятельности действующих нормативных правовых актов, их распространение на объекты управления характеризуют *правоприменительную деятельность* субъектов управления. Сущность правоприменительной деятельности заключается в издании субъектом управления индивидуально-конкретных предписаний в отношении персонально

² Дюрягин И.Я. Право и управление. – М.: Юридическая литература, 1981. – С.58.

определенных объектов управления. Так, субъект управления на основе правовых установок, содержащихся в нормативном правовом акте, в пределах своих полномочий принимает управленческое решение (в форме ненормативного правового акта) по конкретному событию, факту, лицу. Данный ненормативный правовой акт обеспечивает реализацию норм права и является результатом управленческого воздействия на управляемые объекты, их действия, поведение. Способы, формы, методы правоприменительной деятельности субъектов управления зависят от компетенции органов государственного управления, их места в системе государственных органов, функций и полномочий, объектов управления и других факторов. Посредством правоприменительной деятельности осуществляется государственно-властное управленческое воздействие на индивидуально определенные объекты управления, организуется реализация правовых норм.

При разработке правового акта предусмотрены требования к содержанию и стилю изложения. Прежде всего, говоря о субъекте управления, принимающего управленческое решение, следует отметить, что компетенция, функции и задачи государственных органов в области государственного регулирования общественных отношений должны устанавливаться в нормативных правовых актах в соответствии с законодательством Республики Казахстан об административных процедурах с четким разграничением по уровню государственного управления.

5. Принятие управленческого решения

Процесс принятия управленческого решения проходит в несколько этапов - *стадии*.

К стадиям принятия управленческого решения относятся:

- 1) анализ и оценка ситуации;
- 2) принятие управленческого решения путем разработки проектов правовых актов или планирования организационных мероприятий;
- 3) обсуждение и принятие правовых актов, осуществление организационных мероприятий;
- 4) организация исполнения принятых решений;
- 5) контроль за исполнением принятых решений и оперативное информирование соответствующих служб и аппаратов о принятом решении и его результатах.

Анализ и оценка ситуации необходимы для получения данных о закономерностях, причинах сложившейся ситуации, особенностях организационных форм изучаемых процессов. На этой стадии осуществляется сбор сведений, фактов, характеристик явлений и процессов, а также иных данных об управляемых объектах, их обобщение и систематизация. Совокупность указанных аспектов называется информацией. По существу, вся управленческая деятельность основывается на получении, фиксации, обработке, оценке информации, принятии соответствующего решения. Важно учитывать, что в огромном массиве социальной информации значение имеет

только та, которая позволит принять субъектом управления соответствующее управленческое решение.

Источниками информации могут быть: а) нормативные правовые акты, уполномочивающие субъекты управления принимать определенные решения, осуществлять конкретные действия; б) обращения граждан по вопросам реализации своих прав и законных интересов, по которым субъект управления компетентен принимать решение с соблюдением установленного срока; в) указания вышестоящих органов управления, их структур, должностных лиц, обязательные к исполнению; г) сведения, выявленные субъектом управления при осуществлении функций контроля, факты нарушений правовых норм; д) особые ситуации, наступление которых требует вмешательства субъекта управления для их разрешения.

Важно, чтобы вся информация, независимо от источника, отвечала таким требованиям, как актуальность, достоверность, достаточность.

Актуальность информации подразумевает оперативность ее получения, своевременность, значимость в данной конкретной ситуации. Достоверность означает реальное отражение событий и фактов, которые будут подвергнуты анализу и оценке. Достаточность характеризует объем информации, необходимый для глубокого и всестороннего исследования ситуации. Данное свойство информации позволяет в дальнейшем осуществлять прогнозирование и моделирование действий по решению ситуации.

Планирование выполняет подготовительную функцию в осуществлении управленческой деятельности, разработки определенного порядка ее выполнения. Его задача состоит в том, чтобы конкретизировать предполагаемые действия, определить конечные и промежуточные задачи, сроки их исполнения, средства обеспечения достижения результата. На этой стадии необходимо также учитывать круг задействованных лиц.

Обсуждение и принятие правовых актов, осуществление организационных мероприятий связано с соблюдением строго установленной процедуры принятия нормативного акта, объективной характеристикой рассматриваемого вопроса, обоснованием принятого решения, форм и методов его реализации, определения условий выполнения поставленных задач, круга исполнителей и ответственных за своевременное и точное выполнение принятого решения.

Стадия *организации исполнения* принятого решения включает в себя своевременное оформление решения в качестве документа с соблюдением соответствующих процедурных требований, реквизитов; доведение информации, содержащейся в принятом решении, до исполнителей; обеспечение единообразного толкования содержания принятого решения, в случае необходимости – его разъяснение; составление, обсуждение и согласование между исполнителями плана действий по реализации принятого решения; непосредственное исполнение решения.

На заключительной стадии принятия управленческого решения субъект управления осуществляет *контроль исполнения* принятого решения и обеспечивает оперативное информирование объектов управления о принятом решении и его результатах. Обеспечению эффективного контроля будет

способствовать точная формулировка конечной цели, ожидаемых результатов и их сопоставление с фактически полученными результатами. Контроль как завершающая стадия управленческой деятельности, позволяет выявлять нарушения, недоработки, ошибки при принятии решений и их реализации, в последующем предупреждать недостатки, изыскивать средства и возможности совершенствования, корректирования и оптимизации управления.

Любая информация, возникающая в процессе деятельности субъекта управления, детерминирует организацию соответствующих действий. И наоборот, любая организация действий, возникающих и развивающихся в ходе выполнения субъектом управления своих полномочий, обуславливает выработку определенной информации. Таким образом, информация и организация деятельности находятся в зависимости друг от друга. При этом, чем целесообразней организована управленческая деятельность, тем эффективнее обеспечивается решение задач, реализация предписаний, достижение результатов и других факторов, послуживших источниками информации.

Таким образом, правовой аспект процесса управления выражается в правотворческой и правоприменительной деятельности субъектов управления и в деятельности объекта управления по реализации норм права. Нормотворчество и правоприменение являются *правовыми формами управления*, обуславливающими наступление или изменение юридических фактов. Это юридический способ выражения управленческого воздействия и ее организации, главным свойством которого является способность действовать, обуславливать определенные правовые последствия. 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.

6. Административный договор

Применение новых подходов государственного управления, обеспечивающих дальнейшее развитие государственных институтов, в том числе изменение структуры управления центральных и местных исполнительных органов и передача некоторых их функций в конкурентную среду, нашли свое отражение в Административном процедурно-процессуальном Кодексе Республики Казахстан, положения которого начали действовать с 1 июля 2021 года.

Изменение структуры государственного управления, то есть переход от административно-контрольной ориентированности к сервисной модели взаимодействия государства и населения, обеспечит возможность реализации функций публичного управления непосредственно самим населением, соблюдение баланса интересов, защиту прав, свобод и законных интересов

граждан, бизнес-сообщества и государства, в конечном итоге повлияет на качество жизни населения.

Необходимой формой государственного управления в демократическом государстве, наряду с другими правовыми формами, являются договоры административного характера, заключаемые как между государственными учреждениями, так и между государственным учреждением, с одной стороны, и юридическим или физическим лицом с другой.

Указанные отношения, возникающие в сфере публичного управления, регулируются Главой 8 указанного выше Кодекса путем заключения административного договора,

Передача функций центральных и (или) местных исполнительных органов в конкурентную среду будет осуществляться путем:

- 1) аутсорсинга;
- 2) государственного задания;
- 3) государственного социального заказа;
- 4) передачи за счет пользователей;
- 5) введения саморегулирования, основанного на обязательном членстве (участии).

Административный договор - основанное на нормах права и добровольном волеизъявлении двух или более субъектов административного права, один из которых всегда выступает субъектом государственной воли, соглашение, которое устанавливает, изменяет и прекращает взаимные права и обязанности его участников.

Административный договор является одним из видов форм государственного управления. само понятие «договор» предусматривает юридическое равенство сторон общественного отношения, присущее гражданскому праву. В отличие от гражданских правоотношений, административные правоотношения, как правило, являются властеотношениями, то есть стороны характеризуются юридическим неравенством. Вопреки этому, административный договор приобретает все большее значение как форма государственного управления.