

Лекции по спецкурсу: «Социальное управление. Государственное управление. Администрирование»

Мицкевич Л.А.

Тема 1. Общее понятие управления. Кибернетика об управлении

Администрация – в переводе с греческого означает «управление», латынь *ad ministries* – «служить для...».

Администрация (бюрократия) в социальных науках – любая крупномасштабная организация профессиональных служащих, чья основная обязанность состоит в том, чтобы осуществлять политику тех, кто принимает решения.

Основное назначение – *исполнять*, для чего нужно *организовать* деятельность людей.

Административная наука – наука, изучающая организующее воздействие на людей (управление людьми). Управление бывает различным – в семье, в группе, на институте, в стране.

Наука административного права – наука о правовых нормах, регулирующих государственное управление людьми.

В теории управления предлагается более 20 определений понятия «управление». Наиболее универсальное определение предлагает кибернетика.

Кибернетика – наука, обобщающая закономерности всякого управления, происходящего в живой природе, в человеческом обществе, в механизмах и т.п. Для нее имеет значение сам процесс управления, а не особенности участвующих в нем сторон (человек, животное, машина, орган государства и т.п.).

Основоположник кибернетики – американский ученый Норберт Винер. В 1948 г. опубликован его труд «Кибернетика, или управление и связь в животном и машине». Это был «кибернетический взрыв», смена парадигм, импульс для мощного развития всех отраслей науки. Н.Винер, лауреат Нобелевской премии, приводит слова Ньютона: «Если я видел дальше, чем другие, то потому, что я стоял на плечах гигантов».

А.А. Богданов (20-е годы XX века) – основоположник всеобщей организационной науки (тектологии) в России. В России в начале XX века был «организационный бум».

Кибернетическое определение управления.

Управление в самом общем виде – это упорядочение системы, т.е. приведение ее в соответствие с объективной закономерностью, действующей в данной среде.

А.И. Берг: «управление – это процесс перевода сложной динамической системы из одного состояния в другое путем воздействия на ее переменные».

Центральное понятие при определении управления – это понятие системы.

Система – это организованное множество структурных элементов, взаимосвязанных и выполняющих определенные функции для достижения единой цели.

Признаки системы:

1. *Организованный характер*, система – это не просто сумма элементов, а единое целое, целостное единство. В системе рождаются новые качества – *интегративные* свойства системы. Единство достигается благодаря *общей цели*, которая играет роль *системообразующего фактора*.

2. *Целостность*. Условие существования отдельных элементов является условием существования самой системы.

3. *Открытость* системы – способность вести обмен информацией или энергией с окружающей средой.

4. *Динамичность* системы – изменчивость, адаптивность, способность изменяться, приспособляясь к изменениям окружающей среды.

5. *Стабильность системы* – неизменность, способность сохранять свои качества. Равновесие между динамичностью и стабильностью системы обеспечивает ее существование и функционирование, т.е. выживание системы.

6. *Цель* системы – поддержание этого равновесия, т.е., сохранение *гомеостаза* в противовес процессам разрушения, дезорганизации (*энтропии*).

7. В системах, обладающих перечисленными признаками обнаруживают себя процессы *саморегуляции, самоорганизации, самоуправления*. *Субъект управления* – элемент, который берет на себя роль координатора, упорядочивающего иные элементы (*объекты управления*).

8. Между субъектом и объектом циркулирует *информация* (определенные сведения), представляющая собой управленческие команды. Информация от субъекта к объекту идет по каналу *прямой связи*, от объекта к субъекту – по каналу *обратной связи*.

9. *Иерархичность, многоступенчатость* систем – это их главное свойство, в силу которого становятся возможными процессы управления.

Виды систем: механические, биологические, социальные, смешанные.

Примеры систем (определяются путем обсуждения со студентами на лекции).

Тема 2. Синергетический подход к управлению

*Когда рушится все, наступает час философии
М. Хайдеггер*

Основоположники синергетики как нового направления в философии – И.Р. Пригожин, Г. Хакен, А.А. Самарский, С.П. Курдюмов, Е.Н. Князева.

Если *кибернетика* – наука о *воздействии* субъекта на объект, то *синергетика* – наука об их *взаимодействии*.

Синергетический подход – способ постановки новых, нетрадиционных вопросов о сложноорганизованном мире, стимулирующих перспективные направления исследований в различных областях науки, в том числе, гуманитарных.

Как учение о закономерностях самоорганизации и саморегулирования в системах первоначально синергетика появилась в исследованиях представителей естественных наук (физики, химии, математики, биологии). Затем благодаря своей универсальности синергетика оформилась в междисциплинарный подход в рамках философских концепций современного мировоззрения. Ученые, занимающиеся проблемами синергетики, отмечают, что синергетика имеет интегративную, или синтетическую, ценность и «может служить основой для междисциплинарного синтеза знания». Все чаще основные положения синергетики используются представителями гуманитарных наук, в том числе, при исследовании вопросов в области государства и права.

Если основными для кибернетики и различных вариантов теории систем являются понятия *информации, взаимодействия субъекта и объекта управления по каналам прямой и обратной связи, иерархичности, структурированности систем*, то для синергетики в качестве таковых выступают представления о процессах *организации и самоорганизации в сложных нелинейных средах, находящихся в состоянии неустойчивого равновесия*. Основные понятия синергетики: *самоорганизация, открытые системы, нелинейность, хаос, случайность*.

Самоорганизация – способность нелинейных открытых систем (сред) к спонтанному переходу от хаотического, неупорядоченного состояния к упорядоченному (от хаоса к порядку). Практически вся история развития человеческого общества являет нам примеры социальной самоорганизации. Это и само спонтанное возникновение социального управления, обеспечивающего выживание племени или другой социальной общности, возникновение социальных норм – регуляторов как механизма упорядочения социальных отношений, это кооперация ремесленников, возникновение общественных движений, инициатив, в том числе, местное самоуправление и т.д.

Открытые системы – это определенный вид систем, которые обмениваются энергией, веществом и (или), информацией с окружающей средой. Социальные системы относятся к открытым, следовательно, искусственное (сознательное) замыкание социальной системы в своих рамках, ограничение обмена информацией (как это бывало в истории целых государств или отдельных организаций) не соответствует естественному ходу вещей, нарушает объективные законы эволюционирования сложных систем.

Нелинейность означает:

- а) многовариантность, альтернативность путей развития (эволюции) сложных систем,
- б) возможность выбора одного из альтернативных путей развития,

в) возможность влияния на темп эволюции (скорости развития процессов в среде),

г) необратимость процесса эволюционирования после выбора одного из вариантов.

Пример – ветвление дерева.

Хаос в синергетике – это конструктивный механизм эволюции, ее начало. При этом следует различать понятия «хаоса» и «энтропии» (разрушения). Хаос на первой стадии предполагает нарушение связей между элементами, но сами элементы не разрушаются. При энтропии речь идет о разрушении системы через разрушение ее элементов. Это *деструктивная* роль хаоса, которая побуждает людей с предубеждением относиться к этому явлению.

Новое синергетическое понимание – *хаос* это необходимое условие для позитивных социальных процессов. *Конструктивная* роль хаоса означает, что благодаря хаотическому состоянию элементов, возникшему в результате нарушения их прежних связей внутри системы, возможно возникновение *новой* структуры, *нового* качественного состояния системы. Из хаоса, как из элементов конструктора, может быть создана качественно новая система, слагающаяся из того же самого набора элементов, но «собранных» по другому принципу. Таким образом, *путь к развитию лежит через хаос*. Для социальных систем эволюция и революция могут быть соотнесены как хаос и энтропия.

Нелинейность (многовариантность) путей развития связана с тем, что в самом *хаосе* уже содержится определенный набор возможных вариантов организации новой структуры. Все эти варианты альтернативны, любой из них возможен (но у этих вариантов могут быть различные шансы на реализуемость).

Эта точка ветвления древа эволюции, точка выбора из всех возможных вариантов, называется *точкой бифуркации*. Наступает такое состояние в период неустойчивого равновесия, в период нарушения равновесия (*гомеостаза*). В социальных системах такие периоды характеризуются как политические, экономические или иные социальные кризисы. Особенностью социальных систем с точки зрения синергетики является их способность к эволюционированию, т.е., способность к самоорганизации, росту (усложнению), влекущему за собой нарастание неустойчивости (хаос на микроуровне) и затем к распаду. С точки зрения развития системы это означает периоды относительно устойчивого и неустойчивого равновесия системы. Для первого применимы положения кибернетики, второй же период требует объяснения с точки зрения законов самоорганизации сложных систем.

Случайность и ее катастрофическая роль.

Реализуемость того или иного варианта развития событий зависит от *случайности*. В этом проявляются так называемые *катастрофические*

последствия случайности¹, играющей определяющую роль в период неустойчивости системы.

В определенные моменты состояния системы (моменты неустойчивости, нарушения равновесия – гомеостаза) даже незначительные внешние или внутренние воздействия (малые возмущения, отклонения, или *флуктуации*) могут привести к значительным последствиям. Именно в момент нарушения состояния гомеостаза случайность (малые возмущения) может повлиять на выбор того или иного пути развития.

Кроме *случайности* существует и *предопределенность*, *преддетерминированность* разворачивания описываемых процессов. Это связано с влиянием факторов *прошлого и будущего* состояния системы.

а) Настоящее *состояние* системы определяется ее *прошлым*, ее историей. Хаос как конструктор, из которого будет собрана та или иная структура, содержит не любой и не бесконечный набор вариантов будущего состояния. Этот набор предопределен прошлым, в хаосе содержится информация обо всех прежних состояниях системы. Существует *ограниченный конечный набор типов структур* в живой и неживой природе.

Например, круг, пирамида, прямоугольник, ромб, спираль...

б) настоящее *состояние* системы формируется из *будущего*, в соответствии с грядущим порядком. Это объясняется тем, что существует механизм притяжения к той или иной цели эволюции (*аттрактору*).

в) *Аттрактор* – это устойчивое состояние (структура) системы как один из вариантов возможного пути развития, который как бы «притягивает» к себе все «траектории» возможного развития событий. *Точка аттрактора* – после прохождения некоторой пороговой точки возврат назад или выбор другого пути развития становится невозможным (только через новый кризис и хаос).

Пример – конус аттрактора.

Структурная и функциональная общность (тождественность) всех систем (структур). Данный тезис о структурной общности на новой методологической основе подтверждает известное еще древним философам предположение о тождественности (монадности) мира: «Целый океан отражается в капле воды».

Это позволяет переносить представление об одних системах на другие.

Примеры *структурной общности* (*определяются на лекции*).

Функциональная общность предполагает присущие всем системам живой и неживой природы законы ритма, законы периодической смены состояний: подъем → спад → застой → подъем и т.д. Отсюда следует вывод о *постепенности* (эволюционности) преобразований и невозможности резкого роста без угрозы падения и разрушения системы.

Контринтуитивность сложных систем.

¹ См.: Пригожин И. От существующего к возникающему. М., 1985. С. 115.

Следует четко осознавать, что сложноорганизованным системам нельзя навязать пути их развития и формы организации, им несвойственные. Такое управление неизбежно будет «наткаться» на свойство «контринтуитивности» (непредсказуемости) сложных систем, что означает, что управленческое воздействие может повлечь последствия, прямо противоположные желаемым.

Тема 3. Социальное управление и его виды

Социальное управление – это управление в социальных системах, т.е. в системах, элементами которых являются люди.

Механизмы управления социальными системами:

а) механизм *сознательного управления*, целенаправленного, целеустремленного управления, поскольку осуществляется людьми, наделенными *волей и сознанием*, для достижения определенной *цели*;

б) механизм *стихийного регулирования*, когда упорядоченность является результатом массы случайных, единичных актов;

в) относительно иных, не социальных систем признак *целенаправленности* замещается признаком *целесообразности*. Таковы, например, биологические системы, гомеостаз которых обеспечивается целесообразным поведением их особей.

Такой подход позволяет рассматривать социальные системы не на основе идеологических и политических оценок, а на основе выявления и обобщения объективных закономерностей общественного развития, сформулированных вне зависимости от идеологических и политических пристрастий.

Природа социального управления. Момент возникновения вместо первобытного стада как суммы, совокупности отдельных элементов (биологических, биоэтнических компонентов) новой системы, обладающей интегративными качествами, которых не было у её отдельных элементов – социальными связями, – это отдельный момент в развитии социального управления. Первобытное общество как система (род, племя) – то новое «целое», ради обеспечения приоритета которого над индивидуальным, личным, и осуществлялось социальное регулирование.

Преобразование системы «первобытное стадо» в новую систему, «первобытное общество» было обусловлено изменяющейся внешней средой, для выживания в которой потребовалось объединить усилия людей. Момент объединения усилий и означает совместную, скоординированную деятельность, т.е. управление, и, следовательно, *группа людей* превращается в *систему* как совокупность «*взаимосвязанных элементов, выполняющих определенные функции для достижения единой цели*».

Первой, исторически обусловленной (вынужденной) *функцией социального управления* была функция управления совместной производящей деятельностью людей (функция управления производством). Например, совместная охота, оборона от опасностей извне.

Следующими функциями, вероятно, являлись функция распределения добытого продукта, функция «социального обеспечения» – защиты женщин, стариков и детей, функция прогнозирования, без которой невозможно выживание системы, функция принуждения к исполнению требований и другие управленческие функции. Функция принуждения обеспечивала соблюдение правил, необходимых для выживания системы. Со временем сформировался специальный управленческий аппарат.

Признаки социального управления:

1. *Волевой характер, сознательный* (управление осуществляется через волю и сознание людей).

2. *Интегративными* свойствами становятся социальные отношения, *системообразующий фактор* – общий (совместный) интерес, общая цель.

3. *Властный* характер механизма управления, *власть* обеспечивает единство воли и подчинение их управляющей воле.

4. *Историчность* управления (зависит от этапа развития общества).

5. *Способы управления:*

- командное, принудительное,
- стимуляционное, добровольное,
- программное (заложена программа).

6. *Цикличность* управления означает четыре стадии управленческой деятельности:

- сбор и обработка информации,
- принятие управленческого решения,
- реализация решения,
- контроль за исполнением решения, корректировка.

Тема 4. Государственное управление. Исполнительная власть

План:

1. Понятие государственного управления.
2. Понятие и характерные черты исполнительной власти.
3. Основные направления совершенствования государственного управления в РФ. Административная реформа.

1. Понятие государственного управления

Государственное управление – это вид *социального управления*, следовательно, оно обладает всеми чертами, присущими управлению вообще, и управлению в социальных системах.

Цель государственного управления – это *упорядочение* объекта управления (объект управления – общество, или социум). Упорядочение достигается с помощью двух основных механизмов: а) *сознательного управления* (волевого воздействия, осуществляемого субъектами общественной жизни, обладающими волей и сознанием, ставящими осознанные цели и стремящимся к их достижению); б) *стихийного*

регулирования (когда действуют естественные регуляторы общественных процессов). Эти механизмы сочетаются, дополняя друг друга.

Технология управления – стадии управленческого цикла:

- сбор и обработка информации;
- принятие управленческого решения;
- реализация решения;
- контроль.

Терминология. В литературе именно *сознательное управление* называется социальным управлением.

Общественное управление – управление в негосударственных, общественных организациях.

Самоуправление – термин применяется для обозначения процессов внутреннего управления, а также для того, чтобы сделать акцент на самостоятельности той или иной системы относительно внешних сил. Например, управление общественными делами, осуществляемое гражданами и их объединениями – местное самоуправление, общественное, территориальное, студенческое и т.д.

Государственное управление понимается в широком смысле и узком смысле.

В широком смысле – это управление всеми делами государства, осуществляется всеми органами государства.

Государственное управление в узком смысле – организующая деятельность специальной группы органов – органов исполнительной власти.

Администрирование – управленческая деятельность в организациях с акцентом на управлении людьми (персоналом).

В науке административного права государственное управление – понятие неоднозначное.

Конституции 1936 г., 1977 г. употребляли термин «государственное управление» в широком и в узком смысле. Основные органы государства – Советы народных депутатов и их исполкомы обозначались как *органы власти и управления*. Государственное управление в широком смысле осуществлялось всеми органами государства в присущих им формах и специфическими методами деятельности, государственное управление в узком смысле – исполкомами, которые и назывались *органами государственного управления*.

Современное понимание: Конституция РФ 1993 г. не использует термин «государственное управление». В законодательстве после 1993 г. термин «органы государственного управления» был заменен на термин «органы исполнительной власти». Это породило дискуссии о соотношении понятий «исполнительная власть» и «государственное управление». В классических учебниках обсуждался вопрос о том, является ли замена понятия государственного управления на понятие исполнительной власти просто терминологической заменой, или это принципиально новое явление.

Итог дискуссии: конституционный принцип разделения властей предполагает не только терминологическую замену, но и сущностное реформирование.

Авторы учебника (Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.) акцентируют внимание на том, что исполнительная власть – это категория политико-правовая, а государственное управление – категория организационно-правовая. Более того, государственное управление – понятие более широкое, чем понятие «исполнительная власть», в него входит деятельность и других субъектов, осуществляющих государственное управление (иные органы государства, администрация государственных организаций).

Ю.А. Тихомиров также акцентирует внимание на том, что понятие государственного управления шире, чем деятельность исполнительной власти. Кроме управления автор добавляет новые понятия: *публичный интерес, регулирование, участие и защита*.

Зарубежная наука административного права определяет и исполнительную власть, и ее деятельность одним термином – «администрация».

Д.Н. Бахрах (Екатеринбург) применяет такой же термин – «публичная администрация».

В *науке немецкого административного права* определение дается двумя путями: негативным и позитивным. Негативное определение дается методом исключения. Государственное управление – это все, что не является законотворческой и судебной деятельностью, политикой, управлением частными предприятиями. Это классический подход, таким же он был и в дореволюционной России.

Позитивное описание: в немецком административном праве признается, что это достаточно сложно, так как составляет большой объем перечисляемых видов деятельности – от принуждения до осуществления «общего интереса». Например, «администрация представляет собой совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов».

Французская наука административного права утверждает, что цели администрации вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Однако сама администрация должна оставаться аполитичной, для чего существует ее функциональная независимость и юридические гарантии стабильности личного состава.

Дореволюционное административное право России определяло государственное управление так: «В область государственного управления входит обеспечение безопасности, охранение народного здоровья, попечение о народном образовании, разнообразные формы вмешательства в экономическую жизнь и т.д.». Задачи государственного управления настолько широки и всеобъемлющи, что индивиду буквально на каждом шагу приходится вступать в те или иные отношения с должностными

лицами, призванными к осуществлению этих задач (Елистратов А.И. Основные начала административного права).

Выводы.

1. Государственное управление – организующая *деятельность* органов государства по упорядочению социальных процессов.

2. Государственное управление в широком смысле – упорядочивающая *деятельность* всех органов государства.

3. Государственное управление в узком смысле – организующая *деятельность* специальной группы органов – органов исполнительной власти.

4. В современном законодательстве термин «государственное управление» употребляется и в широком, и в узком смысле.

5. Понятие смысла можно определить из контекста. При этом главным является то, к какому виду деятельности относится управленческая деятельность – к основному виду, обусловленному назначением органа, или к вспомогательной, то есть, обслуживающей деятельности.

2. Понятие и характерные черты исполнительной власти

Исторический экскурс. Бахрах Д.Н. называет эмбрионом исполнительной власти административную (управленческую) власть, которая появилась как власть вожака (старейшины и т.д.), развивалась с возникновением государства и концентрировалась в последующем в одних руках (одновременно законодательствовала и судила). И только со временем эволюционировала, отделяя от себя законодательную и судебную, превратившись в демократическом обществе в исполнительную власть, связанную рамками закона. Но исполнительная власть подчинена закону, а не органам законодательной власти.

Социальное значение исполнительной власти: приоритет в организации и ответственность за состояние общества в первую очередь возлагается на исполнительную власть.

Обоснование – кибернетический подход к социальному управлению.

И.Л. Бачило отмечает, что кризис в обществе – это результат неправильно установленного соотношения властей и неправильной организации государственного управления в широком смысле слова. «Если государство является эпицентром публичного управления делами общества, то исполнительная власть является эпицентром практического, организационного влияния государства на состояние всех сфер общественной жизни».

Понятие исполнительной власти в учебной литературе раскрывается через перечисление основных черт, но нигде не предлагается какого-либо определения.

Конституция РФ не содержит определения. По этому поводу К.С. Бельский высказывает гипотезу о том, что при написании Конституции у авторов не было четкого представления и концепции исполнительной власти,

а также в книгах по данному вопросу не содержится самой концепции, а есть только соображения о том, как следует исследовать данный феномен.

При определении сущности исполнительной власти в литературе по теории государства и права и по конституционному праву внимание акцентируется на разделении властей, на взаимоотношениях ветвей государственной власти, о сущности же говорится, что ее предназначение – это *исполнение законов* (то есть, прямо исходя из буквального толкования названия), указывается также на подзаконный характер деятельности.

В литературе исследуется преимущественно системно-структурный аспект – органы, их система, полномочия и т.д. Этот подход и отражен в Конституции РФ, где в главе об исполнительной власти закрепляется статус Правительства РФ.

Однако уже в XIX веке государствоведы отмечали недостаточность и слишком общий характер этого определения, указывая на предметный (управленческий) характер и многообразие этой деятельности.

К.С. Бельский предлагает в качестве отправной точки в исследовании данной проблемы использовать понятие функций как основных, ведущих направлений этого вида деятельности (то есть отталкиваться от основного содержания деятельности). Он выделяет две группы функций:

1 группа – это функции-цели (то есть, для чего государству нужна исполнительная власть);

2 группа – это функции-направления деятельности и правовые средства их осуществления.

1 группа – функция охраны общественного порядка и общественной безопасности, регулятивно-управленческая, защита прав и свобод граждан.

2 группа – нормотворческая, применение норм права, юрисдикционная. Этот подход может быть предметом для обсуждения на семинаре.

Характерные черты исполнительной власти:

- Исполнительная власть – относительно *самостоятельная* ветвь единой государственной власти.

Относительная самостоятельность может рассматриваться в *организационном* (как формируется) и в *функциональном* аспекте (как функционирует).

Это означает также, что никакой орган иной ветви власти не вправе принимать на себя функции и полномочия исполнительной власти, а орган исполнительной власти не вправе передавать их другому.

- Исполнительная власть – вид *государственной* власти.

Это означает:

- акты обязательны для всех;

- их исполнение обеспечивается государственным принуждением;

- осуществляется уполномоченными субъектами государства;

- в формах, опосредованных правом и установленных государством.

- Две предыдущие черты характеризуют положение исполнительной власти в системе государственной власти, следующая черта характеризует ее

главное предназначение (цель, миссия) – это *исполнение (реализация) законов*, иных нормативных актов.

Некоторые авторы называют это качество организационным содержанием деятельности. Для этого исполнительная власть осуществляет: нормотворчество, применение (исполнение), принуждение (юрисдикция).

• *Универсальный характер* деятельности во времени и в пространстве. Исполнительная власть распространяется почти на все сферы и уровни общественной жизни. Некоторые авторы называют это масштабностью деятельности.

- Непрерывность функционирования.
- Предметный характер деятельности – наличие ресурсов, объектов управления, всего, что требуется для организации исполнения законов.
- Подзаконный характер.
- *Наличие внутриорганизационной управленческой* деятельности.
- *Специальные формы и методы* деятельности (процедуры, акты).
- Наличие специального профессионального аппарата – государственных служащих.
- Содержание исполнительной власти образует система определенных *функций*.

Функции изменяются, как и формы, и методы, в новых условиях – информационное обеспечение, прогнозирование, программирование, создание инфраструктуры, контроль и надзор и т.д.

Прогнозирование – научное предвидение изменений в развитии каких-либо событий, процессов на основе полученных данных.

Планирование – определение направлений, целей, пропорций, темпов и конкретных количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов.

Организация – формирование управляющей и управляемой системы, упорядочение структуры, определение строения чего-либо, взаимодействия и связи частей.

Регулирование – установление режима какой-либо деятельности без прямого влияния на ее содержание.

Руководство – определение общего направления поведения объектов, постановка целей.

Оперативное распорядительство – издание ненормативных распоряжений, влияющих на оперативную деятельность управляемых объектов.

Координация – согласование деятельности различных объектов.

Контроль – установление соответствия или несоответствия фактического состояния объекта заданному.

Учет – выработка и фиксация выраженных в количественной форме данных о деятельности объекта.

3. Основные направления совершенствования государственного управления в РФ. Административная реформа

Б.П. Курашвили писал: «Если бы на определение государственного управления было отпущено всего одно слово, следовало бы сказать, что это – сотрудничество».

Все имеющиеся определения исходят (и исходили) из ключевого слова – *воздействие*, впервые автор предложил говорить об управлении как о *взаимодействии* субъекта и объекта управления.

В мире существует две основные *тенденции развития государственного управления* – децентрализация и деконцентрация властных полномочий.

Один из министров Франции в 70-х гг. сказал, что децентрализация способна заменить анонимные иерархические отношения личным, прямым и ответственным диалогом.

Деконцентрация – передача полномочий на низшие уровни государственного аппарата. *Децентрализация* – передача государственных полномочий негосударственным формам организации публичной жизни.

Переход от *командного* управления к *стимуляционному*, от авторитарного – к демократическому, от непосредственного управления – к общему руководству, от чрезвычайного (экстраординарного) – к нормальному (ординарному).

Современные негативные тенденции – коммерциализация власти, некритичный переход от концепции публичного интереса и публичной власти к концепции публичных услуг.

Административная реформа. Концепция административной реформы, одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. содержит перечень основных проблем в современном государственном управлении:

- разветвленная сеть государственных учреждений, осуществляющих переданные им государственно-властные функции и полномочия в виде так называемых «услуг» за определенную плату;
- недостаточная эффективность публичного управления;
- низкое качество предоставляемых гражданам публичных услуг;
- избыточные функции государственных органов;
- чрезмерные полномочия органов и должностных лиц государственной публичной власти;
- избыточный управленческий (бюрократический) аппарат в сочетании с недостаточным уровнем профессионализма служащих;
- дефицит управленческих кадров, обладающих соответствующим современным требованиям уровнем подготовки (профессиональной и социальной компетентностью), «кадровый голод»;
- сохранение и воссоздание административных методов командного управления в отношениях с гражданами и коммерческими структурами.

Выводы: неэффективное публичное управление в современной России тормозит развитие всех сфер – экономики, образования и науки, сферы социальных услуг, препятствует реальному осуществлению государственных реформ.

Цель административной реформы – создание системы прогрессивного и эффективного публичного управления в стране для обеспечения процессов экономического и социального развития.

Задачи административной реформы:

- обеспечение в соответствии с конституционными положениями единства исполнительной власти;
- сокращение властных полномочий государственных органов относительно граждан и юридических лиц;
- оптимизация функций органов исполнительной власти (сокращение количества функций, сокращение дублирующих функций),
- избавление государства в целом от избыточных функций;
- оптимизация (включая сокращение количества) системы органов исполнительной власти;
- сокращение управленческого аппарата;
- переход ряда функций (включая правовое регулирование, принятие правил и стандартов, контроль за их исполнением, учет) к негосударственным, в том числе, саморегулируемым организациям;
- реформа государственной службы в целях повышения эффективности деятельности управленческих кадров;
- совершенствование правового регулирования (включая нормативную регламентацию) служебной деятельности.

Организационно-правовое обеспечение реформы:

- концепция административной реформы;
- положение о правительственной комиссии по проведению административной реформы;
- указы Президента о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти;
- проекты федеральных законов, направленных на обеспечение единства системы исполнительной власти в России;
- положения о федеральных органах исполнительной власти;
- законодательство субъектов РФ об органах исполнительной власти;
- законодательство об административных процедурах;
- концепция реформы государственной службы;
- новое законодательство о государственной службе;
- административные и должностные регламенты;
- должностные инструкции и положения.

Тема 5. Органы исполнительной власти

План:

1. Понятие органа исполнительной власти.

2. Административно-правовой статус органа исполнительной власти.
3. Классификация органов исполнительной власти. Принципы построения системы органов исполнительной власти.
4. Действующая система органов исполнительной власти.
5. Структура и штаты органов.

1. Понятие и правовое положение органа исполнительной власти

Значение теории органа:

а) научное значение связано с тем, что государственный орган – это основное понятие в государственоведении;

б) практическое значение:

- во-первых, от признания того, является ли то или иное образование органом государства или не является, зависят налоги, льготы, оклады, штаты, запрет на предпринимательскую деятельность, совместительство, возможность принимать подарки и иные вознаграждения, создание политических партий и др.);

- во-вторых, от этого зависит порядок обжалования актов и действий, судебное обжалование действий и решений органа осуществляется в одном порядке, иных организаций – в другом (исковом).

Понятие органа государства. Понятие «орган» – часть другого более широкого понятия «организация», то есть социальная система определенного уровня, совокупность людей, определенным образом структурированных, организованных, и действующих для достижения единой цели. В литературе часто используется термин «коллектив».

Орган – это конкретная разновидность организации, а именно та ячейка (элемент) организации, которая выступает в от имени всей организации и образуется для осуществления самоуправления, внутреннего упорядочения данной организации. Таким образом, орган в терминах теории систем – это субъект управления.

Само слово орган – от греческого «organon», что означает орудие, инструмент чего-либо. Следовательно, каждый орган государства – это не просто его часть, а орудие, инструмент. Орган исполнительной власти – это вид органа государства, инструмент, созданный с определенной целью – осуществлять государственное управление.

Как орган государства он обладает всеми его характерными чертами.

Признаки органа государства:

1. Часть госаппарата.
2. Наделенность государственно-властными полномочиями и, следовательно, собственной компетенцией.
3. Наличие организационной структуры.
4. Участие в реализации задач и функций государства.
5. Присущие данному виду органа методы и формы деятельности.

6-7. В качестве факультативных признаков в литературе 70-х годов указывались – территориальный масштаб деятельности, закрепление в нормах права (конституционных нормах).

Особенности правового режима деятельности органов государства. Действует принцип «запрещено все, что не разрешено».

В законодательстве нет официального *определения органа исполнительной власти*. Достаточно часто учебники не дают специального определения, а просто описывают признаки органа исполнительной власти. Учебник под редакцией Н.Ю. Хаманевой (ИГП РАН) обобщает имеющиеся в литературе определения: «Орган исполнительной власти - самостоятельная структурная часть государственного аппарата, входящая в систему исполнительных органов государственной власти, предназначенных для осуществления государственного управления в целях практической реализации законов и организации их исполнения, и наделенная определенной компетенцией (государственно-властными полномочиями)».

Анализ (системный подход) позволяет определить, какие отношения характеризует тот или иной признак в предложенном определении.

Учебник Габричидзе Б.Н., Чернявского А.Г.: «Орган исполнительной власти – составная часть механизма (системы) исполнительной власти; действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства (Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации); осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности».

В учебнике по редакции А.П. Коренева дается следующее определение: «орган исполнительной власти – это целостное структурно оформленное самостоятельное социальное образование, функционально осуществляющее исполнительную и распорядительную деятельность в целях решения задач общества и государства в социально-политической, социально-культурной, хозяйственной и межотраслевых сферах государственной деятельности».

Дискуссии. Ю.М. Козлов различал понятия «орган исполнительной власти» и «орган государственного управления», считая второе понятие более широким. исполнительная власть, по его мнению, имеет разветвленный механизм, в котором имеются различные образования:

- 1) органы исполнительной власти;
- 2) управленческие органы, действующие в качестве звеньев этого механизма второго порядка, иного, чем органы исп. власти:
 - а) созданные органом исполнительной власти, например,
 - б) названные в нормативных актах последнего времени органами исполнительной власти, но на самом деле, таковыми не являющиеся (выполняют функции органа исполнительной власти некоторые их структурные образования). Например, Госналогслужба имеет инспекции, которые выступают, скорее, как учреждения.

Большинство ученых не употребляют понятие «орган государственного управления». Ю.Н. Стариков (на основе немецкого административного права) поддерживает мнение о разделении этих понятий.

Характерные черты (признаки) органа исполнительной власти:

- а) *общие* для всех органов государства;
- б) *специальные* признаки, присущие органам исполнительной власти.

Общие признаки: организационно обособленная часть (организация, институция, образование), часть государственного аппарата, действует от имени и по поручению государства, имеет государственно-властные полномочия, наличие внутренней структуры, своих форм и методов деятельности.

Специальные признаки:

- *институциональный или статусный признак* – органы самостоятельной ветви государственной власти – *исполнительной власти*,
- *функциональный признак* – это содержание деятельности, которое образует *организационная* (управленческая) деятельность,
- *значение (характер) деятельности* – *исполнительно-распорядительная деятельность*,
- *цели* деятельности – реализация (*организация исполнения*) законов и иных нормативных актов.

Остальные признаки можно определить, выделив особенности проявления общих признаков органов государства.

Органы исполнительной власти *образуются* в установленном законодательством *порядке* – путем избрания или назначения, имеют *подзаконный* характер деятельности, обладают правом *распорядительства* (государственно-властными полномочиями), имеют право издавать подзаконные юридические *акты*, в том числе, акты нормативного характера, и юрисдикционные акты, образуют *иерархичную систему* органов (подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим в той или иной системе управления), обязательность распоряжений вышестоящих органов для нижестоящих, оперативная самостоятельность органов в пределах компетенции.

Наличие государственно-властных полномочий – основной, сущностный признак, позволяющий отличить государственные органы от любых иных образований. Эти полномочия составляют стержень (центральное звено) компетенции. *Компетенция* – одно из основных понятий в теории государственного органа.

Формула государственно-властных полномочий:

- издают акты, обязательные для адресатов (акты подзаконные),
- обеспечивают их реализацию путем применения различных мер,
- осуществляют наблюдение за исполнением требований этих актов,
- защищают акты от нарушения путем применения мер государственного принуждения.

Административная реформа предусматривает перенос центра внимания от статуса органа и его полномочий к деятельности и ее результатам. Это означает переход от статусной модели управления к функциональной. В компетенционных актах (положениях об органах) термин «компетенция» заменяется на термины «функции и полномочия». *Функции – основные направления деятельности (крупные комплексы однонаправленных действий), направленные на достижение определенного результата.*

Такой подход имеет принципиальное значение для понимания государственного управления и статуса органов исполнительной власти. Из этого вытекает, что не все функции органов нуждаются в оформлении властными полномочиями. Позитивное управление может осуществляться без властного (обязывающего или принуждающего) воздействия.

2. Административно-правовой статус органов исполнительной власти

Правовой статус органов (правовое положение).

Следует различать общий правовой статус и административно-правовой статус.

Схема общего правового статуса:

- органом какого государства является,
- к какому виду органов относится по основному содержанию своей деятельности,
- кто его учреждает, образует, формирует личный состав,
- кому орган подчинен (подотчетен, подконтролен), кто может отменять, изменять, приостанавливать его акты,
- кто ему подчинен,
- какова юридическая сила его актов, их официальное наименование,
- какими государственными символами орган может пользоваться,
- каковы источники финансирования,
- обладает ли орган правами юридического лица.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти характеризует их положение в системе исполнительной власти при осуществлении государственного управления. Статус органа исполнительной власти определяется его конкретным назначением, местом и ролью в системе управления.

Административно-правовой статус закреплен в Конституции РФ, законах и в нормативных актах (как правило, положениях об органах).

Органы обладают административной правосубъектностью (правоспособность и дееспособность у органов сливается). Правосубъектность частично совпадает с компетенцией, частично выходит за ее пределы, поскольку, во-первых, орган в административных правоотношениях может выступать как субъект или как объект государственного управления, во-вторых, не все функции реализуются через

государственно-властные полномочия (например, через предоставление услуг).

Правовое регулирование не завершено. Отсутствует федеральный закон о системе органов исполнительной власти, о федеральных органах исполнительной власти.

3. Классификация органов исполнительной власти. Факторы, влияющие на построение системы органов

Виды органов исполнительной власти (классификация). Различные критерии классификации:

- *территориальный масштаб деятельности* – федеральные, краевые, областные, республиканские (ранее – центральные и местные) – это территориальные органы. Межтерриториальные органы органы военного управления, по федеральным округам, по отдельным проблемам,

- в зависимости от *порядка образования* – избираемые, назначаемые, формируемые,

- в зависимости от *правового регулирования* порядка образования – образуемые в соответствии с Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, или в соответствии с текущим законодательством (имеет значение для категорий должностей государственной службы),

- в зависимости от *объема и характера компетенции* – традиционно по этим критериям разграничивали министерства, иные органы (госкомитеты, комитеты и т.д.). В настоящее время это осталось в теории, на практике нормативно-правовым регулированием занимаются министерства, контролем и надзором – службы, предоставлением публичных услуг – агентства, всеми этими функциями по узкому вопросу – комитеты. В теории – органы *общей, отраслевой, межотраслевой и специальной* компетенции.

- По *предметной (отраслевой) направленности* компетенции – органы в области экономики, социально—культурной и административной сфере,

- по *порядку разрешения* подведомственных вопросов выделяют коллегиальные и единоначальные (сочетание),

- по источнику *финансирования* (федеральный, краевой бюджет). Это существенно для практики.

Система органов исполнительной власти. Соотношение понятий – система и классификация органов.

Различный смысл терминов «система» и «структура» в литературе и в законодательстве.

Интегративные свойства системы – появление новых организационных взаимосвязей между органами.

Формы связей: распорядительство одного органа в отношении другого (акты могут быть обязательны для другого органа и при отсутствии подчиненности, обязательность актов может дополняться подотчетностью)

подчиненность – субъект образует (назначает) объект, формирует состав, утверждает структуру и штатное расписание, утверждает положение о нем, поощряет, наказывает, отменяет, изменяет акты, реорганизует, упраздняет (увольняет). Таким образом, можно по элементам определить полную организационную подчиненность и можно выяснить подлинный характер взаимоотношений при завуалированном правовом регулировании.

- *подконтрольность* – возможность осуществлять проверки и вмешиваться в оперативную деятельность,

- *подчиненность*,

- *координация* – 2 вида – властная (согласование действий других) и горизонтальная – (согласование действий своих и других).

- *подотчетность* – обязанность представлять отчеты. Но возникают вопросы на практике, в теории нет специальных исследований, есть также термины «подведомственность» и «курирование».

Факторы, влияющие на построение системы органов:

1. Федеративное устройство РФ: федеральные органы и органы субъектов. Элементы проявления принципа федерализма: 1) соотношение полномочий и предметов ведения; 2) соотношение актов; 3) договор как форма отношений.

2. Административно-территориальное устройство.

3. Техничко-экономические факторы, например, структура экономики, социальной сферы. Деление на отрасли, влияет непосредственно и опосредованно (министерства и службы)

4. Социально-политические факторы.

5. Сочетание централизации и децентрализации. *Децентрализация* – закрепление за органом полномочий, осуществляемых самостоятельно без вмешательства вышестоящих органов. Особая разновидность децентрализации – делегирование полномочий (федерация – субъекту РФ, субъект РФ – местному самоуправлению). *Деконцентрация* (передача на нижестоящий уровень) полномочий предполагает создание территориального органа (или иного, но нижестоящего по отношению к наделяющему), а также наделение этого органа собственной компетенцией, в которую и войдут бывшие полномочия вышестоящего органа.

Принципы организации и деятельности органов исполнительной власти:

- а) отраслевой,
- б) территориальный,
- в) линейный,
- г) функциональный.

Принципы принятия решений:

- а) единоначальный,
- б) коллегиальный,
- в) принцип сочетания коллегиальности и единоначалия.

4. Действующая система органов исполнительной власти

Система органов исполнительной власти в РФ включает федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

1. *Федеральные органы исполнительной власти:*

- Правительство РФ, федеральные министерства,
- федеральные службы, федеральные агентства.

В последнее время учреждено несколько государственных комитетов со специальным характером компетенции.

2. Органы исполнительной власти *субъектов РФ*.

На этом же уровне – территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Органы, создаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ.

3. На уровне муниципальных образований – местные органы федеральных органов и органов субъектов РФ.

Действующая система органов исполнительной власти. Правительство РФ обладает конституционно-правовым и административно-правовым статусом. Конституционно-правовой статус показывает его место в системе разделения властей. Административно-правовой статус характеризует роль и место Правительства как высшего органа исполнительной власти, возглавляющего систему исполнительной власти, его отношения с иными органами исполнительной власти.

Система органов исполнительной власти в РФ включает два уровня:

1. федеральные органы исполнительной власти РФ,
2. органы исполнительной власти субъектов РФ.

Особый вопрос о полномочиях Президента РФ в отношении исполнительной власти. Некоторые авторы (Коренев А.П., Бахрах Д.Н.) полагают, что Президент РФ входит в систему исполнительной власти, поскольку осуществляет значительные полномочия по формированию, назначению на должности, приостанавливает акты и т.п. Конституция не дает для этого оснований. Более корректно назван раздел в учебнике (полномочия). Две группы полномочий: - *по формированию*, - *по функционированию*.

Федеральные органы исполнительной власти:

- а) федеральные министерства,
- б) службы,
- в) агентства.

Основное отличие – федеральные министры входят в состав Правительства, руководители остальных органов – нет.

Ранее – министерства и ведомства.

Понятие ведомства многозначно:

- 1) в указанном смысле (орган, отличный от министерств),
- 2) все центральные органы - родовое понятие

3) специальные ведомства (при правительстве)

Д.Н. Бахрах: *ведомство* - система центрального органа специальной компетенции и подчиненных ему организаций.

1) *Министерство* – единоначальный орган, структура – руководство (министр, замы, коллегия), главные управления, управления, департаменты, отделы и иные подразделения.

Указ Президента от 9 марта 2004 г. (с изм. от 20 мая 2005 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»

Федеральное министерство осуществляет следующие *функции*:

а) по *выработке государственной политики* (разработка концепций, стратегии развития, целевых программ),

б) *нормативно-правовому регулированию* в установленной *сфере деятельности* (под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается *издание* на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами *правил поведения*, распространяющихся на неопределенный круг лиц);

в) осуществляет *координацию и контроль* деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Первые две функции – направленная *вовне* исполнительной власти деятельность, третья – управленческая функция *внутри* системы исполнительной власти.

Федеральное министерство возглавляет министр, входящий в состав Правительства Российской Федерации.

Полномочия:

- *назначает* на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств *заместителей* руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

- *назначает* на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства *руководителей территориальных органов* федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

- имеет право *отменить* противоречащее федеральному законодательству *решение федерального агентства, федеральной службы*, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом.

2) *Федеральная служба* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следующие *функции*:

а) по *контролю и надзору* в установленной сфере деятельности,

б) *специальные функции* в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Содержание деятельности службы – функции *по контролю и надзору*:

- осуществление *действий по контролю и надзору* за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами общеобязательных правил поведения;

- *выдача разрешений (лицензий)* на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- *регистрация актов*, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Федеральную службу возглавляет *руководитель (директор)* федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральная служба издает индивидуальные правовые акты

3) *Федеральное агентство* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности *функции*:

а) по оказанию *государственных услуг*,

б) по управлению государственным *имуществом*,

в) правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты.

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным предприятиям и учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Федеральное агентство возглавляет *руководитель (директор)* федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Постановление Совета Министров-Правительства РФ от 27 мая 1993 года «О некоторых мерах по усилению координации деятельности

министерств и ведомств РФ, Советов Министров республик в составе РФ, администраций краев и областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения».

Территориальные органы федеральных органов входят в систему органов исполнительной власти и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих федеральных органов, а по вопросам, входящим в компетенцию субъектов РФ – во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов РФ (на примере Красноярского края).

Основы организации и деятельности исполнительной власти края определены Уставом Красноярского края (принят 5 июня 2008 г.) и Законом Красноярского края от 10 июля 2008 г. «О Правительстве Красноярского края и иных органах исполнительной власти Красноярского края». В систему исполнительной власти

1) *Губернатор* – высшее должностное лицо субъекта РФ, возглавляет исполнительную власть края (ст. 85 Устава Красноярского края).

Организационное, материально-техническое, консультационное и экспертное обеспечение полномочий Губернатора края осуществляет Администрация Губернатора Красноярского края (ст.95 Устава края). В соответствии с Положением об Администрации Губернатора, утвержденным Указом губернатора от 10 июня 2008 г., Администрация Губернатора является государственным органом Красноярского края, но не имеет статуса органа исполнительной власти края.

2) *Правительство края* – высший постоянно действующий орган исполнительной власти края. Это орган *общей компетенции*, возглавляющий систему краевых органов исполнительной власти *специальной компетенции*.

Правительство края состоит из председателя Правительства края, заместителей председателя Правительства края, руководителей Администрации Губернатора края, заместители Губернатора края, министры края. Председатель Правительства края и руководитель Администрации Губернатора края являются первыми заместителями Губернатора края.

Всех членов Правительства края назначает Губернатор края на срок своих полномочий. Председателя Правительства, руководителя Администрации Губернатора, министра края, осуществляющего государственное управление в области экономического развития, министра края, осуществляющего государственное управление в области финансов, заместителей председателя Правительства, координирующих деятельность этих министров, Губернатор края назначает по согласованию с Законодательным Собранием края.

Правительство края осуществляет свою деятельность в соответствии со следующими принципами:

- а) законности;
- б) обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- в) гласности;

- г) сочетания коллегиальности и единоначалия;
- д) эффективности;
- е) ответственности;
- ж) разграничения компетенции и исключения дублирования полномочий между органами исполнительной власти края;
- з) взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления.

Основной организационной формой деятельности Правительства края являются заседания. Основной публично-правовой формой деятельности Правительства края является издание и принятие правовых актов - постановлений и распоряжений.

3) *Иные органы исполнительной власти* Красноярского края – это:

- а) министерства края;
- б) службы края;
- в) агентства края;
- г) Региональная энергетическая комиссия края;
- д) Постоянное представительство края при Правительстве РФ;
- е) управление делами Губернатора и Правительства края.

Структура исполнительных органов государственной власти Красноярского края определяется указом Губернатора края (действующая – указом от 10 июля 2008 г.). Органы исполнительной власти края формируются Правительством края в соответствии с данной структурой.

Органы исполнительной власти могут находиться в подчинении Губернатора края или Правительства края. Службы и агентства, которые подчинены Правительству края, могут находиться в его непосредственном ведении или в ведении соответствующего министерства. Положения обо всех органах утверждаются Правительством края.

Принципы формирования органов исполнительной власти края:

- а) наделение полномочиями, закрепленными действующим законодательством за органами исполнительной власти края;
- б) эффективное распределение функций между органами исполнительной власти края;
- в) устранение дублирования функций между органами исполнительной власти края;
- г) исключение функций, не свойственных органам исполнительной власти края.

Принципы деятельности:

- а) законность;
- б) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- в) подконтрольность и подотчетность Губернатору и Правительству края;
- г) гласность;
- д) единоначалие;
- е) эффективность;
- ж) ответственность.

Министерство края осуществляет нормативное правовое регулирование и функции по разработке государственной политики в определенной области (сфере) государственного управления. В системе исполнительной власти края министерство также осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении органов исполнительной власти края.

Осуществление самостоятельного правового регулирования предполагает издание обязательных для исполнения на территории края органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, организациями и гражданами *правил поведения*, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Министерство края *может осуществлять контроль и (или) надзор* в определенной области (сфере) государственного управления, и (или) оказывать *государственные услуги* в определенной области (сфере) государственного управления, и (или) *управлять государственной собственностью*.

Служба края осуществляет *контроль и (или) надзор* в определенной области (сфере) государственного управления.

Осуществление контроля и (или) надзора предполагает:

а) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением общеобязательных правил поведения;

б) выдачу разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий организациями и гражданами;

в) регистрацию актов, документов, прав, объектов.

Агентство края в определенной области (сфере) государственного управления оказывает *государственные услуги, управляет и распоряжается государственной собственностью*.

Органы исполнительной власти края могут иметь территориальные подразделения (например, такие подразделения имеются в Агентстве записи актов гражданского состояния края).

5. Структура и штаты органов исполнительной власти.

Структура органов – это состав (совокупность) подразделений, схема распределения между ними функций и полномочий, а также система (формы) взаимоотношений (взаимодействия) этих подразделений.

Организационная структура органа предопределяется тем, какие задачи и функции возлагаются на него, для каких целей он создан. Структура должна обеспечить максимальную эффективность его работы. Недостатки структуры отрицательно сказываются на его функционировании.

Типы структур:

а) линейная структура – наиболее простая. Один субъект ведает всеми функциями управления, у одного объекта один субъект,

б) функциональный тип структуры – функции органа управления делятся между структурными подразделениями, каждое из них выполняет определенную функцию, соответственно «выходит» на объект по вопросам этой функции. Недостатки: распыленность, несогласованность, множественность указаний для объекта. Две формы этого типа структуры: штабная и специализированная. Штаб осуществляет координационную, аналитическую и обслуживающую деятельность.

в) отраслевой или производственно-отраслевой тип структуры – в рамках органа, руководящего отраслью, создаются подразделения для руководства подотраслями или группами объектов.

В принципе аппарат почти любого органа включает следующие *структурные подразделения*:

- а) руководство, (директор, ректор, замы),
- б) отраслевые подразделения (главные управления, отделы, факультеты),
- в) функционально-отраслевые отделы,
- г) обслуживающие подразделения (канцелярия, машбюро, хозяйственное управление).

Кроме традиционных появляются новые типы структур, поскольку основное требование в современных условиях – гибкость. В основу передового мирового опыта положен принцип *минимакса* – структура должна обладать минимальным числом степеней свободы для решения максимального количества задач при возможных изменениях внешней среды.

Прогрессивным считается создание не столько стационарных (постоянных, формальных), сколько нестационарных (временных, программно-целевых структур). *Управление проектами*. Управление считается более эффективным не в иерархических, а в инновационных, обучаемых структурах (условно – пирамида и молекула). Дивизиональные структуры – обладающие автономией подразделения.

Структура и штаты управления – взаимосвязанные понятия. Штатная численность – количество работающих, закрепленное официально. Штатное расписание – акт, в котором указаны перечень структурных подразделений, перечень и количество должностей с указанием должностных окладов. Типовые штаты – для типичных органов, типовые показатели. Очень важно – кто утверждает структуру и штаты. Это показатель самостоятельности или зависимости.

Тема 6. Содержание, методы и формы государственного управления

План:

1. Содержание (функции) государственного управления.
2. Виды функций органов исполнительной власти: функции разработки государственной политики и правового регулирования, функции

государственного контроля и надзора, функции по предоставлению публичных услуг.

3. Понятие и виды методов государственно-управленческой деятельности.

4. Формы управленческой деятельности, их классификация.

1. Содержание (функции) государственного управления

Общие положения

Основой для изучения функций, методов и форм государственного управления являются философские категории «содержание» и «форма». Содержание – это взаимосвязанные, внутренние, существенные для качественной характеристики какого-либо явления его свойства и признаки. Содержание также определяют как совокупность элементов и процессов, образующих предмет или явление.

Форма – внешнее выражение содержания, способ его существования. Выделяется внутренняя форма (структура) и внешняя форма – внешнее выражение.

Взаимосвязь формы и содержания. Содержание предопределяет форму, но она, в свою очередь, влияет на содержание. Форма может сдерживать развитие содержания.

Дискуссии

В советском административном праве под содержанием обычно понимали функции управления. Дискуссии – по поводу двух моментов:

1. что понимать под содержанием государственного управления;
2. что такое функции государственного управления.

Некоторые авторы выделяли содержание – функции и методы, а им противостоят формы государственного управления.

Б.М. Лазарев понимал под содержанием государственного управления *цели, задачи, властный фактор, функции и методы* государственного управления. Эти элементы влияют на *формы* государственного управления.

Следовательно, при любом подходе функции включаются в содержание, образуют его сердцевину.

Формула универсальной управленческой цепочки

Цель → задачи (подцели) → функции → методы → формы - это универсальная управленческая цепочка. Здесь каждый последующий элемент предопределяется предыдущим.

Цель государственного управления предопределяется политикой. Это политическая задача – формулирование целей государственного управления в широком смысле, законодательная (конституционная) задача – формулирование целей для исполнительной власти.

Эффективность государственного управления зависит, в первую очередь, от правильного отражения в политике назревших проблем развития общества и ожиданий населения.

Цели образуют систему, они должны быть организованы иерархически («дерево целей»), подцели – это шаги, средство достижения более крупных целей. Цели могут быть политическими, стратегическими, тактическими, оперативными.

Системный подход – цели для системы задаются системами более высокого уровня, которые определяют условия их существования. Система социального управления – система более высокого уровня для государственного управления. Б.П. Курашвили называет эти социально заданные цели *императивами* (требованиями, велениями). Часть из них выражается юридически, часть содержится в неправовых нормах – это социальное мировоззрение, система взглядов общества на социальный мир (идеология, мораль, право).

Б.М. Лазарев выделял после целей следующий элемент – волевой, *государственно-властный фактор*. Здесь речь идет о власти как возможности субъекта управления влиять на объект управления, без чего управление является трудно осуществимым.

Большинство авторов считают, что функции – это основной элемент содержания государственно-управленческой деятельности.

В науке административного права это один из наиболее сложных и дискуссионных вопросов.

Латинское слово «*funktio*» – переводится как «исполнение, деятельность». Во многих работах функции рассматриваются определенные виды труда, направления деятельности, виды действий, элементы управленческого процесса, стадии цикла.

Ю.М. Козлов – функция управления – это особый вид управленческой деятельности, имеющий специфическое «технологическое» назначение. Он приводит универсальный для любой управленческой деятельности перечень функций (прогнозирование, планирование, организация, регулирование, руководство, координация, учет, контроль).

И.Л. Бачило – серьезное исследование проблемы функций управления. Функция управления – это общее определение (направление) деятельности субъекта управления по организации объекта управления, функции органа управления – комплекс организационно-правовых воздействий субъекта управления на объект.

Г.В. Атаманчук – функции государственного управления – виды властных планово-организующих и регулирующих воздействий государства, отличающихся друг от друга по предмету, содержанию и способу преобразования объектов.

Классификация функций. Б.П. Курашвили предложил научно обоснованную и аргументированную систему функций. Он проводил взаимосвязь функций государства – функций видов государственной деятельности – функций органов государства. Государственное управление может быть разделено на функции в зависимости от разных оснований. Каждый из них дает набор функций, таким образом, можно говорить о многозначной классификации функций. Пересечение всех этих

классификаций дает *многомерную* (нелинейную) модель функций государственного управления.

Наиболее общие основания: *субъект управления, объект управления, технология управления* (воздействие).

Субъектные функции: по критерию *субъект управления* выделяются функции каждой ветви власти и каждого органа. Они закрепляются в компетенционных актах – законах, положениях и т.д. Пример – Указ Президент РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Объектные функции: по основанию *объект управления* выделяются функции объектные: территориальные (страна, территориальные единицы, регионы), отраслевые (экономика, сельское хозяйство, транспорт), реляционные (социально-пространственные – в зависимости от состава участников общественной жизни – социальная структура, демографические слои – пенсионеры, молодежь и т.д.), эволюционные (т.е., временные – стабилизация и развитие).

Технологические функции: это функции собственно процесса управляющего воздействия. Эти функции делятся на операционные и стадийные. Все предыдущие функции реализуются с помощью технологических. Операционные – исследование ситуации, собственно управление, учет и оценка ситуации, нормативная регламентация. Стадийные – подготовка управленческого решения, его принятие, реализация и более дробные функции.

Д.Н. Бахрах отмечает, что общие «беспредметные» функции – это всего лишь научная абстракция, а в реальной жизни реальные субъекты воздействуют на конкретный объект управления особым образом. Поэтому общие функции в жизни конкретизируются, например, функция контроля может выглядеть как внутриведомственный контроль, надведомственный контроль или учебный контроль и т.п.

Он выделяет три группы функций:

1. Функции ориентирования системы (прогнозирование, планирование, регулирование, руководство).

2. Функции обеспечения системы (кадровая, материально-технического обеспечения, финансирования, организационно-структурного обеспечения, информационного обеспечения).

3. Функции оперативного управления системой (непосредственное регулирование деятельности, учет, контроль, оценка).

Эту классификацию повторяют некоторые учебники, например, учебник Ю.Н. Старилова.

Учебник ИГП РАН – функции учетно-регистрационного характера, лицензирования, сертификации, стандартизации.

Выделяются функции основные и вспомогательные, обслуживающие, общеорганизационные и специализированные. Функции совместимые и несовместимые, взаимодополняющие и взаимоисключающие.

Выделяют функции исполнительной власти – регулятивную, нормотворческую, контрольно-надзорную, правоохранительную, юрисдикционную.

Но в целом, в учебниках этот вопрос освещен менее подробно или вообще не рассматривается. Однако проводимая в стране административная реформа основывается на теории функций управления. Научные положения и терминология становятся правовыми, закрепляются в актах. Функции находят правовое закрепление в компетенции органов (полномочия по осуществлению функций).

2. Виды функций органов исполнительной власти: функции разработки государственной политики и правового регулирования, функции государственного контроля и надзора, функции по предоставлению публичных услуг

Функции, лежащие в основе построения системы органов исполнительной власти, это функции по выработке государственной политики в той или иной сфере государственного управления, функции правового регулирования, функции контроля и надзора, лицензирования, регистрации, функции по оказанию государственных услуг.

Все указанные виды функций предусмотрены Концепцией административной реформы. Данные виды функций имеют различное правовое регулирование и отличаются по степени детальности их правовой регламентации. Наибольшее юридическое значение имеют функции государственного контроля и надзора, поскольку они связаны с вмешательством в права граждан и юридических лиц. Поэтому в данной лекции они будут предметом специального рассмотрения.

Функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию – функции стратегического характера (определение основных направлений развития подведомственной отрасли или сферы деятельности, разработка концепций, деклараций, проектов, ведомственных программ и т.п. документов) осуществляется федеральными министерствами, а также министерствами, департаментами и иными органами субъектов РФ.

К функциям федеральных министерств отнесен также нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами *правил поведения*, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Функции государственного контроля и надзора. Контроль как функция в самом общем виде представляет собой проверку соответствия *фактического* состояния дел на подконтрольном объекте *заданному*.

По времени осуществления выделяют *предварительный, текущий и последующий* контроль.

Цель предварительного контроля состоит в предупреждении, профилактике нарушений; текущего – в выяснении состояния законности, в вынесении оценки правильности совершаемых действий объектами контроля; и последующего – в проверке реального исполнения соответствующих решений, предписаний контролирующих органов.

По субъектам, осуществляющим контроль, и соответственно, по его охвату или объему контроль органов исполнительной власти можно разделить на виды:

- а) общий (осуществляется органами общей компетенции – Правительством РФ и т.д.);
- б) специальный (надведомственный);
- в) внутриведомственный (он похож на общий, но осуществляется не органами общей компетенции, а любыми органами за подведомственными им объектами).

Общий контроль предполагает обследование целого (всего) комплекса вопросов деятельности подконтрольных объектов. Его осуществление связано с деятельностью органов исполнительной власти общей компетенции: Правительства РФ и высших органов исполнительной власти субъектов РФ. В соответствии со ст. 114 Конституции РФ и ст.ст. 4, 19, 44 ФКЗ «О Правительстве РФ», Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан и иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами и Указами Президента. Оно в пределах своей компетенции организует исполнение законов, Указов Президента и международных договоров, осуществляет систематический контроль за федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимает меры по устранению нарушений действующего законодательства. Правительство может отменить или приостановить действие актов федеральных органов исполнительной власти или внести предложение Президенту РФ о приостановлении действия этих актов в случае их противоречия Конституции РФ, законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Ведомственный (внутриведомственный) контроль – контроль вышестоящих федеральных органов за подведомственными объектами, входящими в его систему. Это элемент управленческой деятельности (функция органа и метод) любого органа исполнительной власти. Так, федеральное министерство осуществляет координацию и *контроль* деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. (Например, Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет контроль за Федеральной миграционной службой).

Специальный (надведомственный) контроль осуществляется, в основном, органами специальной компетенции – федеральными службами и подведомственными им территориальными органами (чаще всего, инспекциями), а также уполномоченными службами субъектов РФ. В

пределах своей компетенции они контролируют деятельность органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций по определенным вопросам. Между субъектами и объектами этого контроля отсутствует организационная подчиненность, но существуют юридическая подвластность (отношения «власти-подчинения»). В литературе указанный специальный (надведомственный) контроль также называется *административным надзором*. В данном случае контроль является функцией государственного управления, реализуемой органами специальной компетенции.

Административный надзор состоит в наблюдении уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами за исполнением действующих в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах (например, правила дорожного движения, норм санитарии и т.д.).

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. контроль и надзор осуществляют *федеральные службы*. Например, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам (предварительный контроль);

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов (внешнее выражение контрольно-надзорной деятельности).

Полномочия по осуществлению контроля и надзора:

- проведение проверок с целью выявления нарушений законодательства, составление актов;

- вынесение предписаний об устранении нарушений действующего законодательства;

- составление протоколов об административных правонарушениях;

- привлечение к административной ответственности;

- применение иных мер административного принуждения.

Концепция административной реформы о проблемах и задачах контроля и надзора:

- недостатки в системе контроля и надзора состоят в том, что действующие в настоящее время методы государственного контроля и

надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса;

- система требований избыточна, не прозрачна и противоречива – контрольные полномочия (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности).

Задачи совершенствования:

- оптимизация контрольных и надзорных функций;
- обеспечение создания единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций;

- упрощение разрешительных процедур;

- сокращение лицензируемых видов деятельности;

- передача части функций по контролю и надзору субъектам РФ и органам местного самоуправления, а также создаваемым саморегулируемым организациям (коллегии адвокатов, нотариальные конторы, иные объединения по профессиональному принципу);

- разграничение функции по контролю и надзору и унификация терминологии законодательных и других нормативных актов (*надзор сосредоточить в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке*);

- организационные меры (выделение из действующих надзорных органов лабораторий, исследовательских и испытательных центров, сокращение численности государственных служащих);

- закрепление в нормативных правовых актах коллегиальных принципов управления надзорными органами, эффективных механизмов досудебного обжалования их действий и решений.

Функции по предоставлению публичных услуг и управлению государственным имуществом – это функции позитивного управления, осуществляемые федеральными агентствами и соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ. В отличие от функции контроля и надзора они влекут благоприятные последствия для объектов, которым адресованы (регистрация прав, констатация факта или статуса, назначение пенсий или стипендий, предоставление прав, льгот, компенсаций, субсидий и т.п.).

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным предприятиям и учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

3. Понятие и виды методов государственно-управленческой деятельности

Следующий элемент управленческой цепочки – это методы государственного управления. Под методами деятельности обычно понимают способы или средства достижения поставленных целей, решения возникающих задач.

Понятие методов. Слово «метод» происходит от греческого *methodos* и означает «путь к чему-либо». Методы государственного управления показывают, как, каким образом государство решает стоящие перед ним задачи в области государственного управления и как, каким образом реализуются функции. Методы – конкретные способы реализации функций. Цели определяют задачи, задачи определяют функции, функции определяют методы управления.

В целом же методы управления – это способы подчинения воли подвластных воле управляющего субъекта. Но поскольку само социальное управление – это скорее взаимодействие, следовательно, методы – это способы взаимодействия, взаимоотношений субъекта управления и объекта управления.

Для успешного управления органы должны быть организованы определенным образом. Отсюда методы управления – это *методы организации и методы деятельности органов.*

Характерные черты методов государственного управления:

- сфера применения – государственное управление в узком смысле;
- применяются в процессе государственно-властной деятельности;
- формируются по воле государства;
- субъект, применяющий методы – государственно-властный субъект;
- в отношении кого применяются – объект управления, адресат;
- в методах выражаются связи между субъектом и объектом государственного управления;
- выражаются преимущественно в юридической форме управленческой деятельности;
- методы принудительные детально регламентированы правом.

Критерии выбора того или иного метода управления органом государства:

- учет *эффективности* метода;

- учет *допустимости* метода с точки зрения этической или социально-политической.

Значение методов управления – они являются элементом управленческой культуры, которая, в свою очередь, является элементом общей культуры. *Стиль управления* – совокупность приемов, методов, применяемых тем или иным субъектом управления.

Классификация методов государственного управления. Методы можно разделить *общие*, используемые при выполнении всех или почти всех функций управления, и *специальные*, применяемые при осуществлении отдельных функций или на отдельных стадиях управленческого процесса (например, методы принятия управленческого решения или методы сбора и обработки информации).

Универсальные методы государственного управления – *убеждение и принуждение*. Метод убеждения состоит в применении различных средств: разъяснения, предупреждения, организации, воспитания, информирования, пропаганды, поощрения и т.д. Этот метод – понятие, в первую очередь, не столько правовое, сколько организационное, т.е. комплекс мероприятий, побуждающих объект управления добровольно выполнить управленческую команду субъекта управления.

Классификация по степени и характеру воздействия на управляемые системы позволяет выделить следующие методы: *регулирование, общее руководство, непосредственное воздействие*. Иногда управление в целом отождествляется с непосредственным воздействием. Это негативное явление.

По масштабу организационной деятельности выделяют методы:

- внутриорганизационные (в пределах одного органа);
- внутриведомственные (в системе органа и подведомственных ему структур);
- методы взаимодействия органа с другими государственными органами;
- внешненаправленные методы (методы взаимоотношений органа с гражданами и их объединениями).

Методы могут быть поделены в зависимости от целей на *стратегические, тактические, оперативные*.

По механизму воздействия выделяют методы *прямого и косвенного* воздействия (иногда их называют административные и экономические методы). Это не совсем корректно. Лучше говорить о методах *командного и стимуляционного* управления (Б.П. Курашвили).

Отличие – командное управление предполагает обязательность исполнения команды, а неисполнение – наказание. Стимуляционное управление предполагает установление стимула, поощрения за исполнение команды, необязательный характер и отсутствие наказания за неисполнение.

Другие авторы называют их императивными и диспозитивными (И.Л. Бачило).

Современные методы управления – программно-целевой или *метод организационного проектирования, метод моделирования и метод экономико-правового экспериментирования.*

4. Формы управленческой деятельности, их классификация

Функции характеризуют содержание государственного управления, методы – способы их реализации, а *формы* – это способы внешнего выражения содержания. Форма – это способ существования, внешнего выражения содержания, в которой находят жизнь функции и методы.

Понятие формы управления

Форма государственно-управленческой деятельности – это ее практическое выражение в конкретных действиях органов исполнительной власти и других субъектов управления.

Выбор форм управления осуществляется органами не произвольно, а в соответствии с определенными закономерностями. Выбор этих форм зависит от тех юридических установлений, с помощью которых государство регламентирует деятельность органов.

Критерии выбора:

- форма должна соответствовать целям и функциям органа исполнительной власти;
- форма должна соответствовать характеру и содержанию разрешаемого вопроса;
- форма должна соответствовать особенностям объекта управления;
- форма должна соответствовать целям данного управленческого воздействия.

Критериями выбора являются также целесообразность, эффективность и допустимость форм государственного управления.

Классификация форм государственно-управленческой деятельности.

Традиционно выделяют следующие виды форм:

- установление норм права или принятие нормативных актов;
- применение норм права, или издание индивидуальных актов;
- осуществление организационных мероприятий;
- осуществление материально-технических операций.

Первые две формы – правовые, две другие – неправовые (не влекущие правовых последствий).

Другие учебники выделяют также иные формы:

- заключение договоров;
- представление предусмотренных законодательством отчетов;
- совершение иных юридически значимых действий (представление справок, совершение нотариальных действий).

Вопрос об отнесении заключения договоров к формам государственного управления является дискуссионным. Во-первых, заключение гражданско-правовых договоров относится к формам деятельности органов исполнительной власти, но не является управленческой

формой. Во-вторых, заключение публично-правовых и, в частности, административных договоров является дискуссионным. В лекционном режиме будут освещены акты управления и административные договоры.

Б.М. Лазарев предложил собственную классификацию форм государственно-управленческой деятельности:

1 Структурные формы (организационное оформление системы исполнительной власти). Организационная структура – одна из разновидностей формы всякой целостной системы, внутренняя организация ее содержания.

2. Процессуальные формы государственного управления – деятельность органов исполнительной власти протекает по определенной процедуре, т.е., в процессуальных формах.

3. Внешняя форма – издание актов (нормативных и индивидуальных), общественно-организационные действия;

материально-технические операции, заключение договоров.

По мнению Б.М. Лазарева нецелесообразно разделять издание актов на две формы, главное – осуществляется государственное управление с изданием актов или без этих правовых последствий.