

Принципы государственного управления

Содержание

Введение

Глава 1. Государственное управление: понятие, основные черты, система

Глава 2. Принципы государственного управления

Глава 3. Соотношение государственного управления и исполнительной власти

Заключение

Список источников и литературы

Введение

Система российского права состоит из отраслей, отличающихся друг от друга предметом (объектом) регулирования, под которым понимаются общественные отношения, складывающиеся в той или иной сфере жизнедеятельности общества. Предметом (объектом) регулирования норм административного права в основном являются общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, организации и деятельности исполнительной власти. Следовательно, прежде чем рассматривать сущность административного права, необходимо обратиться к изучению предмета его регулирования -- государственного управления как разновидности социального управления.

Социальное, в том числе и государственное управление представляет собой организующую деятельность людей, которая осуществляется для достижения определенных целей. Управление предполагает наличие субъекта управления (тот, кто управляет), объекта управления (тот, кем управляют) и существование между ними прямой (дача команд, распоряжений) и обратной (информирование о выполнении или невыполнении команд субъекта управления) связи. Субъект управления наделяется соответствующими полномочиями по осуществлению управления, властью, т.е. обладает способностью подчинять своей воле поведение управляемых.

Целью данного научного исследования является рассмотрения понятие, сущности и принципов государственного управления.

Для достижения данной цели мною были поставлены следующие задачи:

Определить само понятие "управление". Рассмотреть специфику государственного управления. Выявить составляющие эффективности государственного управления. Дать характеристику процесса формирования и факторам, исконно влияющим на государственное управление в Российской Федерации. Обозначить пути повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации.

Предметом исследования является - специфика государственного управления, как фактор определяющий безкризисность существования и будущего развития

Российской Федерации.

Объектом исследования является - управление, как социальное явление и государственное управление в Российской Федерации.

При разработке данной проблемы мною были использованы следующие методы: исторический, метод анализ, метод синтез.

Глава 1. Государственное управление: понятие, основные черты, система

Социальное управление состоит из ряда функций, т.е. направлений деятельности.

Общими функциями управления являются:

- сбор и обработка (анализ) социальной информации;
- прогнозирование -- научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки;
- планирование -- определение направлений, целей управленческой деятельности и способов, средств их достижения;
- организация -- формирование системы управления, упорядочение управленческих отношений между субъектом и объектом управления, определение прав и обязанностей, структуры органов, организаций, подбор и расстановка кадров и т.д.;
- распорядительство -- установление режима деятельности по достижению целей и задач управления, регулирование поведения управляемых объектов, дача директив, указаний, предписаний и др.;
- координация и взаимодействие, осуществляемые для достижения общих целей управления;
- контроль и учет -- установление соответствия (или несоответствия) фактического состояния объекта управления заданному. [1]

Процесс управления осуществляется в определенной последовательности. Он носит циклический характер и состоит из ряда стадий. Основными стадиями управленческого цикла являются выработка и принятие решения, организация его исполнения, контроль за исполнением решения и подведение итогов.

Социальное управление в обществе подразделяется на два вида: государственное управление (управление делами государства) и негосударственное управление (управление делами частных организаций, общественных формирований и т.п.).

Государственное управление в широком смысле слова (управление делами государства) осуществляют все органы государства. Это управление реализуется в следующих формах (видах) деятельности: законодательной, исполнительной и правосудия. Все эти формы деятельности направлены на осуществление единых целей и задач государства, но каждая из них обладает определенными особенностями, обусловленными "разделением труда" между органами государства. Из вышесказанного видно, что государственное управление, исполнительная деятельность, в узком смысле слова, является одной из форм деятельности государства. Это управление характеризуется рядом черт:

- является организующей деятельностью;
- носит государственно-властный характер;
- характеризуется тем, что оно носит непосредственный деятельностный характер,

т.е. в процессе осуществления управленческой, исполнительной деятельности повседневно реализуются функции государства в сферах межотраслевых (финансы, госстандарты, налоги, статистика и др.), социально-политических (оборона, внутренние дела, государственная безопасность, иностранные дела и др.), социально-культурных (образование, наука, здравоохранение, культура и др.), хозяйственной деятельности (промышленность, транспорт, связь, торговля и др.); -- осуществляется специально уполномоченными на то субъектами управления. Поскольку управление является одной из форм деятельности государства, то оно так же, как и другие формы государственной деятельности, носит государственно-властный характер.

Субъекты государственного управления, исполнительной деятельности наделены государственными властными полномочиями и выступают от имени государства. Государственное управление -- это исполнительная деятельность по непосредственной практической организации общественных процессов в обществе. Исполнительной деятельностью управление является потому, что направлено на исполнение, претворение в жизнь законов и других нормативных актов. В процессе осуществления управления его субъекты используют предоставленные распорядительные полномочия, права по принятию односторонних властных актов, которые обязательны к исполнению и охраняются мерами государственного принуждения. В связи с этим указанная деятельность в литературе именуется исполнительно-распорядительной, административной. [2]

Как уже отмечалось, государственное управление обеспечивает непосредственную практическую организацию осуществления задач в различных сферах жизнедеятельности. Следовательно, государственное управление носит многоаспектный характер. В процессе управления практически реализуются важнейшие функции государства, осуществляется руководство всеми общественными процессами в социально-политической, социально-культурной, хозяйственной и межотраслевых сферах страны.

Характерной чертой государственного управления является разнообразие организационных форм его функционирования. Управленческая деятельность реализуется посредством применения различных организационных форм, совокупность которых и обеспечивает целенаправленное функционирование всего управленческого механизма. Высокий уровень организационных форм управления обеспечивает решение задач сложной и тонкой сети новых организационных отношений, возникающих в связи с развитием рыночных отношений в нашем обществе. Государственное управление практически реализуется через формы организационной деятельности: подбор и расстановка кадров, прогнозирование, разработка целевых программ развития той или иной отрасли (сферы) управления, работа с информацией, координация, контроль, учет и статистика, делопроизводство и др. [3]

Характер задач, решаемых в процессе управления, обуславливает динамичность этой формы государственной деятельности. Каждый этап развития нашего государства, как правило, сопровождается соответствующими изменениями в управленческой

структуре, направленными на улучшение деятельности аппарата исполнительной власти. Динамичность управленческой деятельности обеспечивает оптимальное решение задач общества.

При этом государственное управление призвано служить интересам личности, общества. Оно осуществляется на основе и во исполнение федеральных законов, законов субъектов федерации и иных актов представительной власти России, т.е. государственное управление носит подзаконный характер.

Субъектами государственного управления являются государственные органы, органы местного самоуправления (муниципальные органы), а также общественные и иные негосударственные формирования, наделенные соответствующими полномочиями.

Представительные органы государственной власти принимают законы и иные акты, регулирующие общественные отношения в сфере управления, осуществляют контроль за проведением их в жизнь. Однако непосредственного оперативного управления они не осуществляют. Исключение составляет осуществление внутрорганизационных функций управления в аппаратах и службах органов законодательной власти.

Специальными органами, осуществляющими управленческую деятельность, являются органы исполнительной власти, государственного управления. Именно они непосредственно решают вопросы общего управления, руководят сферами и отраслями, управляют государственными предприятиями, объединениями, учреждениями, организациями, оказывают управленческое воздействие на негосударственные объекты.

Функции управления осуществляют также наряду со своей главной функцией -- осуществлением правосудия -- суды и судьи, т.е. органы судебной власти. Они, например, рассматривают материалы, возникающие из административно-правовых отношений, руководят деятельностью судебных исполнителей, аппаратов судов и других судебных работников, т.е. осуществляют внутреннее управление.

Органы прокуратуры наряду со своей основной функцией (осуществлением прокурорского надзора) также руководят деятельностью сотрудников прокуратуры, ее служб и аппаратов. Эта деятельность носит внутриорганизационный управленческий характер.

Внутриорганизационная управленческая деятельность судов и органов прокуратуры направлена на обеспечение успешного выполнения возложенных на них основных функций -- осуществление правосудия и прокурорского надзора, т.е. функций, для выполнения которых они образованы. [4]

Функции управления осуществляют также местные (муниципальные) органы. Органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являются выборные и другие органы местного самоуправления -- собрание представителей (дума, муниципальный комитет и т.п.), глава местного самоуправления (глава администрации, мэр, староста и т.п.).

Выборный представительный орган местного самоуправления:

-- утверждает местный бюджет и отчет о его исполнении;

- устанавливает местные налоги и сборы;
- утверждает программы развития соответствующих территорий;
- принимает положение (устав) о местном самоуправлении;
- осуществляет контроль за деятельностью главы местного самоуправления (главы администрации).

Глава местного самоуправления (глава администрации) непосредственно или через образуемые им органы местного самоуправления:

- осуществляет управление муниципальным хозяйством;
- распоряжается имуществом и объектами муниципальной собственности;
- разрабатывает местный бюджет; обеспечивает его исполнение и выполняет другие исполнительно-распорядительные функции;
- издает по вопросам своего ведения постановления и распоряжения.

В предусмотренных законом случаях функции управленческого характера могут осуществлять общественные формирования, наделенные государственно-властными полномочиями. Такими полномочиями наделены добровольные народные дружины по охране общественного порядка, товарищеские суды, служба частной охранной деятельности и др. Так, лицо, совершившее противоправное посягательство на охраняемую собственность, может быть задержано частным охранником на месте правонарушения и должно быть незамедлительно передано в орган внутренних дел (милицию). На частную детективную и охранную деятельность распространяются правила применения специальных средств. Охранники имеют право применять в установленных законом случаях огнестрельное оружие. Законные требования и распоряжения народного дружинника, связанные с выполнением им обязанностей по обеспечению правопорядка, являются обязательными, носят государственно-властный характер. [5]

Исходя из вышеизложенного, государственное управление (исполнительная деятельность) может быть определено как одна из форм деятельности уполномоченных на то субъектов, состоящая в практической организации осуществления его задач и функций, в непосредственном повседневном руководстве социально-политическими, социально-культурными отраслями, хозяйственной и межотраслевыми сферами деятельности на основе и во исполнение законов.

Современный этап развития нашего общества требует совершенствования и повышения уровня государственного управления. В законах и иных актах государственных органов представительной и исполнительной власти определены конкретные пути улучшения государственного управления. К ним относятся:

- совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти;
- четкое распределение компетенции между представительной и исполнительной властью;
- упрочение правовой основы управления общественными процессами;
- внедрение в управление новейших достижений науки и техники, повышение роли науки в управлении;
- улучшение дела подбора, расстановки и воспитания кадров управленческого аппарата;

- повышение профессионального уровня государственных служащих;
- совершенствование форм и методов работы аппарата управления;
- повышение уровня дисциплинированности и организованности в аппарате управления;
- всемерное укрепление законности, борьба с коррупцией и взяточничеством в сфере управления;
- оптимальное распределение полномочий между органами федеральной исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации, между последними и органами местного самоуправления, администрацией муниципальных органов.

## Глава 2. Принципы государственного управления

Для более глубокого понимания сущности предмета административно-правового регулирования -- государственного управления -- важно ознакомиться с основными принципами исполнительной, управленческой деятельности.

Понятие принципов. Государственное управление базируется на основных положениях -- принципах. Под принципами понимаются теоретические положения, идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства. Принципы государственного управления отражают наиболее существенные стороны организации и управления.[6]

Содержание принципов объективно выражает сущность управления, исполнительной деятельности, ее наиболее характерные черты. Будучи облеченными в форму правовых норм, принципы представляют собой общие положения, на которых 'должно строиться и осуществляться управление. В этом качестве принципы имеют значение правовых требований, обязательных к исполнению и соблюдению.

Вместе с тем некоторые принципы-идеи, оказывающие регулирующее воздействие на управление, не находят своего закрепления в законодательстве в виде соответствующих формулировок, следовательно, не всегда являются правовыми и специфическими для управления. К таким принципам-идеям относятся, например, гуманизм и социальная справедливость. Это -- социальные принципы, носящие мировоззренческий характер. Идеи социальной справедливости и гуманизм должны пронизывать всю исполнительную деятельность субъектов управления.

Цели и задачи не только определяют характер управленческой, исполнительной деятельности и систему ее принципов, но и сами соизмеряются с принципами. Цели -- это то, на что направлена исполнительная деятельность, а принципы отвечают на вопрос, как, каким образом она осуществляется. Принципы оказывают воздействие на формы, методы, структуру, кадры, процесс управления. В принципах находят свое выражение основные требования, предъявляемые к построению и организации аппарата управления, его подразделений и способам осуществления ими функций, относящихся к управлению, к стратегии, тактике и стилю работы, к характеру взаимоотношений между субъектами и объектами управления.

Принципы устанавливаются, формулируются людьми. Однако это не означает, что

они носят субъективный характер. Принципы отражают сущность явлений и реальных процессов развития общественных отношений, т.е. они носят объективный характер.

Итак, принципы образуют основу управленческой, исполнительской деятельности. Из основы выводятся все остальные свойства и отношения. Какова принципиальная основа деятельности -- такова и ее сущность.[7]

Классификация принципов. Принципы управления образуют систему, в которой они так или иначе связаны и взаимообусловлены. Ввиду этого эффективность управления достигается последовательным применением всей системы принципов и каждого из них в отдельности. Вместе с тем выделение того или иного принципа из системы дает возможность конкретно определить роль каждого принципа, что облегчает их практическое применение.

В системе управленческой, исполнительской деятельности выделяются общие (социально-правовые) и организационные принципы.

К общим (социально-правовым) принципам относятся те, которые имеют общесоциальный характер и реализуются в управленческой деятельности независимо от уровня и места того или иного органа, от должности, занимаемой работником, осуществляющим управленческую деятельность. Важная роль этих принципов обусловлена тем, что они основополагают социальные (моральные, юридические) правила управленческой деятельности. Общими принципами являются: объективность, конкретность, эффективность, сочетание централизации и децентрализации, законность и дисциплина.

Объективность. Социальные процессы протекают в соответствии с объективными законами развития общества. Поэтому от субъекта управления требуются познание и умелое использование объективных закономерностей, учет реальных возможностей, фактического состояния общества. Эти требования и составляют суть принципа объективности. Управление может быть результативным: тогда, когда люди, познав объективные законы, сознательно используют их, "заставляют служить" самым насущным интересам. Следовательно, познание законов выступает в качестве необходимой предпосылки научного управления.

Принцип объективности требует анализа и учета фактического состояния дел, учета трудностей и противоречий, существующих в социальной среде. Кроме того, важно учитывать закономерности взаимодействия общества с природной средой, ибо природа, являясь важным источником средств к жизни, одновременно вносит в общественные процессы элементы случайности, нередко неблагоприятно отражающиеся на ходе социальных процессов.

Принцип объективности в управлении несовместим с субъективизмом, игнорирующим объективные условия, закономерности развития общества.

Субъективный фактор может играть важную роль в управлении лишь тогда, когда он опирается на учет объективных, реальных условий, на объективные закономерности общественного развития. Субъективизм в социальном, в том числе и государственном управлении приводит к волевым, волюнтаристским необоснованным решениям, а стало быть, к заведомому их неисполнению. Он может

привести к бесполезной затрате сил и средств, вызвать дезорганизацию процессов управления, подорвать доверие к субъекту управления.

Вместе с тем объективные законы общества сами по себе, вне сознательной деятельности людей, не обеспечивают результативность управления. Использование законов заключается в том, чтобы привести в соответствие с требованиями этих законов деятельность людей, использовать открытый закон во имя целей управления. Из сказанного следует, что использование законов общества представляет собой как связь объективных закономерностей и субъективных действий людей.

Таким образом, содержанием принципа объективности являются изучение закономерностей общественного развития, научное определение путей и способов использования законов общества субъектом государственного управления (субъективным фактором) в целях обеспечения оптимального управления, эффективной исполнительной деятельности государства.

Научность в управленческой, исполнительной деятельности выражается в применении научных методик сбора, анализа и синтеза информации о состоянии объекта управления (сферы, отрасли управления). Для обработки и хранения информации используются электронно-вычислительные машины. Научность предполагает:

- анализ информации;
- выявление актуальных проблем;
- прогнозирование;
- выработку оптимальных вариантов разрешения проблем;
- избрание наиболее эффективных путей и средств выполнения намеченных программ;
- комплексный, системный подход к решению вопросов, определению путей достижения целей исполнительной деятельности, которые позволили бы их достигнуть при наименьших затратах сил и средств;
- оптимальное определение и правовое закрепление функциональных обязанностей работников;
- совершенствование структуры аппаратов и служб органов исполнительной власти;
- научную организацию труда в органах исполнительной власти, использование автоматизированных систем управления и других научно-технических средств.

Принцип объективности предполагает использование выводов и рекомендаций науки в повседневной управленческой практике, изучение и обобщение собственного опыта, реалистическую объективную оценку последствий принимаемых решений для того, чтобы своевременно выявить и применить все положительное, оправдавшее себя на практике, а также творчески использовать отечественный и зарубежный опыт организации и управления.

Конкретность. Объективные закономерности в повседневной, конкретной жизни проявляются через действия людей, которые своим поведением стремятся достичь определенной цели. Следовательно, к числу принципов управления относится принцип конкретности. Суть этого принципа состоит в осуществлении управления



применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления объективных законов, на основе достоверной информации как о внутреннем состоянии объекта управления, так и о внешних условиях, в которых он находится. При этом речь идет не о разрозненных конкретных фактах, а об обобщенной систематизированной и объективной информации. Информация, ее объем, количество, направленность, необходимость и достаточность должны соответствовать функциям, которые осуществляют конкретный субъект управления. Достоверная информация позволяет установить конкретные формы проявления в данных условиях тех или иных общественных закономерностей и определить в соответствии с этим цели и действия людей, т.е. конкретизировать пути и средства достижения целей управления.

Эффективность. Суть данного принципа заключается в том, чтобы достигнуть целей управления при наименьших затратах сил, средств и времени. Управление в любой социальной сфере, будь то экономика, образование, культура, безопасность, оборона, внутренние дела и т.д., связано с материальными и духовными ценностями, финансовыми и людскими ресурсами. Поэтому управление, как и всякая общественно полезная деятельность людей, должно осуществляться рационально, эффективно. К критериям эффективности, которые применяются на практике, обычно относят размеры затрат, сроки выполнения задач, сроки окупаемости и др. Требования данного принципа управления состоят в оптимизации решений, т.е. в разработке различных вариантов решений, их сопоставлении и выборе наилучшего варианта. Задача субъекта управления состоит в том, чтобы выявить и исследовать варианты решений, которые с возможно большей степенью вероятности ведут к достижению цели при наличии находящихся в распоряжении субъекта управления сил и средств. Кроме того, эти варианты должны учитывать внешние и внутренние условия, возможно больший круг возбуждающих воздействий среды функционирования на систему управления, социальные последствия того или иного решения, а также интересы работников, принадлежащих к системе управления.[8] Наряду со средствами оптимизации управления большое значение имеет избрание эффективных методов управленческого воздействия, стимулирования, материальной заинтересованности предоставления исполнителям простора для разумной инициативы и самостоятельности, установления ответственности за результаты своей работы.

Эффективность являет собой, таким образом, важный принцип государственного управления, исполнительской деятельности, который обеспечивает оптимальное функционирование системы управления, способствует решению задач, стоящих перед субъектом управления, достижению намеченных целей управления.

Сочетание централизации и децентрализации. Этот принцип имеет важное значение в таком федеративном государстве, как Россия. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными субъектами управления и субъектами управления республик в составе России, краев, областей, округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется на основе Конституции, Федеративного договора и иных актов о разграничении между указанными субъектами компетенции.

Законодательством признается и гарантируется местное самоуправление, которое действует в пределах своих полномочий самостоятельно. Этим достигается сочетание интересов государства и местного самоуправления.

Несоблюдение этого принципа приводит, с одной стороны, к снижению роли федеральных субъектов управления за состояние дел в соответствующей сфере или отрасли управления, а с другой к мелочной опеке, к ограничению самостоятельности<sup>1</sup> нижестоящих субъектов управления при осуществлении оперативных функций управления.

Федеральные субъекты управления определяют приоритетные направления развития соответствующих социальных сфер, разрабатывают и реализуют комплексные программы, проводят научные исследования, участвуют в разработке правил, стандартов и иных нормативов в той или иной сфере управления, составляют и осуществляют республиканские межрегиональные программы кадрового обеспечения сферы или отрасли управления и т.д. Однако в едином центре нельзя эффективно решить многочисленные проблемы управления, учесть условия и особенности субъектов федерации, результаты труда органа, коллектива. Это достигается путем децентрализации оперативных функций управления, предоставления нижестоящим субъектам управления самостоятельности в решении повседневных текущих дел и вопросов управления, повышения их ответственности за состояние дел в соответствующем регионе, учреждении, организации, предприятии (объединении), трудовом коллективе.

Принцип сочетания централизации и децентрализации организационно обеспечивается системой двойного подчинения объектов управления, т.е. подчиненностью по вертикали и горизонтали. Подчинение по вертикали обеспечивает необходимое единство в основных вопросах, имеющих общегосударственное (общероссийское) значение для сферы управления. Подчинение по горизонтали позволяет учитывать местные (региональные) условия и особенности при осуществлении управления.

Так, органы внутренних дел, осуществляя функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, руководствуются в своей деятельности не только законами и актами федеральных органов, но и актами субъектов федерации, а также актами органов местного самоуправления.

Централизация и децентрализация реализуются также в сочетании единоначалия и коллегиальности в управлении. При выработке управленческого решения руководитель должен считаться с мнением специалистов, нацеливать их на разработку вариантов решений, производить экспертную оценку проектов решений. Это не только не подрывает, но и повышает его авторитет. Руководитель, чувствуя за собой поддержку коллектива, повышает взаимную взыскательность и требовательность в коллективе за выполнение порученного задания.

Законность и дисциплина. Законность как принцип управления, исполнительной деятельности, означает строгое и неуклонное соблюдение и исполнение субъектами и объектами управления законов и подзаконных нормативных и иных актов государственных органов. Законность выражается в обязанности каждого субъекта и

объекта управления действовать в установленных пределах, т.е. в пределах своей компетенции. С принципом законности: тесно связана дисциплина.

Сущность дисциплины как принципа управления состоит в исполнении обязанностей, возложенных на систему управления, которые содержатся в нормах и правилах, установленных полномочными субъектами управления, а также в исполнении индивидуальных предписаний (актов) субъектов управления теми, к кому они адресованы. Государственная дисциплина -- это добросовестное исполнение обязанностей по должности, а также обязанностей, установленных полномочными государственными органами.[9]

Соблюдение законности и дисциплины составляет главное условие эффективности управления. Нарушение законности и дисциплины наносит ущерб государству и обществу. Злоупотребление властью, служебным положением и совершение иных противоправных действий влекут для субъекта управления установленную законом ответственность. Невыполнение предписаний, указаний, решений может служить основанием для привлечения объекта управления (исполнителя) к дисциплинарной или иной ответственности.

Организационные принципы управления, исполнительской деятельности, включают в себя две группы.

К первой группе относятся принципы: отраслевой, территориальный, линейный, функциональный, двойного подчинения.

Отраслевой принцип выступает в качестве ведущего в организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную деятельность. В соответствии с ним для реализации того или иного вида управленческой деятельности образуются соответствующие органы и аппараты (службы, подразделения). Так, для осуществления управления той или иной отраслью формируется специальный аппарат, орган исполнительной власти (министерство, департамент, служба).

Отраслевой принцип обеспечивает единство государственной политики, проводимой в соответствующей отрасли, рациональное использование сил и средств, более эффективное внедрение достижений науки и техники, единообразное решение общих для всей отрасли вопросов.

Территориальный принцип. Суть этого принципа состоит в формировании аппарата исполнительной власти на территориальной основе. Территориальный принцип позволяет обеспечивать комплексное развитие сфер и отраслей управления на конкретной территории (в республике, крае, области, округе, городе, регионе). !

Линейный принцип. Его применение обеспечивает такой тип организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную деятельность, при котором каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении подчиненных всеми правами и функциями управления. При таком построении каждый подчиненный имеет лишь одного непосредственного начальника, в компетенции которого находятся все вопросы деятельности подчиненного. Линейный принцип обычно применяется при организации небольших по численности групп и коллективов работников и где работа относительно не сложна и не требует узкой специализации. Наиболее часто на этом принципе строятся низовые аппараты при

управлении непосредственно исполнителями, которые не имеют подчиненных. В частности, линейный принцип положен в основу организации органов внутренних дел.

Функциональный принцип. На основе этого принципа формируются специальные органы и аппараты исполнительной власти, которые осуществляют общие надведомственные функции управления. Применение функционального принципа обеспечивает развитие межотраслевых связей, решение вопросов, имеющих общее значение для всех или многих отраслей управления, способствует достижению согласованности и необходимого единообразия в деятельности отраслевых систем управления. В соответствии с рассматриваемым принципом формируются органы государственного управления; занимающие надведомственное положение и осуществляющие ту или иную межотраслевую функцию государственного управления (статистика, стандартизация, метрология, сертификация и др.). Эти органы наделяются соответствующими полномочиями. Их указания по вопросам, связанным с осуществлением своих функций, являются обязательными независимо от ведомственной подчиненности того или иного органа отраслевой компетенции. Функциональный принцип применяется также при сложных структурах аппаратов исполнительной власти, поскольку единоличный руководитель не в состоянии лично реализовать все функции органа. В этих случаях образуются и действуют подразделения, реализующие координационные и обеспечивающие функции -- кадровую, финансовую, материально-техническую (хозяйственную), функцию планирования работы органа и др. Применение при создании структуры аппарата органа исполнительной власти функционального принципа позволяет руководителю разрешать конкретные вопросы через функциональные подразделения. Функциональный принцип обеспечивает специализацию труда, квалифицированное решение вопросов, повышает действенность контроля, упрощает работу руководителей. При этом важно, что функциональные аппараты оказывают управленческое воздействие на объект управления не непосредственно, а через руководителя органа, в состав которого они входят. [10]

Принцип двойного подчинения. Как уже указывалось, этот принцип обеспечивает сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей субъектов федерации, региональных органов исполнительной власти.

Во вторую группу организационных принципов входят: рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности, ответственность субъектов этой деятельности за результаты их работы, сочетание единоначалия и коллегиальности.

Рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности предполагает юридическое закрепление задач, обязанностей и прав за каждым органом, аппаратом, службой, подразделением и работником; урегулирование их взаимоотношений в исполнительной деятельности.

Ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы тесно связана с принципом рационального распределения полномочий. За

ненадлежащее исполнение служебных обязанностей они могут быть привлечены к дисциплинарной или иной ответственности. Установление ответственности способствует повышению качества и эффективности работы, воспитывает добросовестное отношение к служебным обязанностям, требовательность руководителей к подчиненным, чуткое и внимательное отношение к людям. Сочетание единоначалия и коллегиальности выражается в том, что важнейшие вопросы исполнительной деятельности государства решаются коллегиальными органами исполнительной власти, например Правительством Российской Федерации, а вопросы текущего, оперативного характера, не требующие коллегиального рассмотрения, решаются единоначальными органами, скажем, министерствами. Сочетание коллегиальности и единоначалия проявляется также в единоначальном руководстве органом с коллегиальным обсуждением основных вопросов исполнительной деятельности на совещательном органе -- коллегии, оперативном совещании. Это позволяет избегать одностороннего, субъективного принятия решений.

### Глава 3. Соотношение государственного управления и исполнительной власти

Термин "Управление" - латинского происхождения. В буквальном смысле управление означает руководство чем либо (или кем либо). Управление необходимо там, где проявляется совместная деятельность людей.

Государственное управление - это один из видов деятельности государственных органов РФ по осуществлению государственной власти, реализации государственно-властных полномочий.

В юридическом смысле под властью обычно подразумевают право, возможность и полномочия субъекта (органа, должностного лица, представителя власти) подчинять кого-либо своей воле; распоряжаться чьими-либо действиями.

Сущность и структура государственной власти юридически закрепляются в Конституции и конституционных законах. Государственная власть опирается на законодательство, государственный аппарат, материальные ресурсы, денежные средства, механизмы убеждения и принуждения. При этом она должна быть носителем определенной идеи, иметь нравственное оправдание, обладать легитимностью, т.е. общественным признанием. властный полномочие законодательство государственный

Согласно ст. 10 и 11 Конституции, государственная власть в РФ осуществляется на основе принципа разделения властей - на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Это означает, что Конституцией закреплена широко распространенный в странах Запада и оправдывающий себя уже на протяжении двух столетий принцип разделения единой системы государственной власти на три ее ветви - законодательную, исполнительную и судебную, а также принцип четкой вертикальной субординации. Основные понятия на этот счет сформулированы в Федеральном законе от 24 июня 1999г. "О принципах и порядке разграничения

предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ". [11]

Ветви власти взаимосвязаны, но в то же время характеризуются определенной самостоятельностью. Каждый государственный орган выполняет предназначенную ему часть работы по реализации государственных функций. В России государственную власть осуществляют:

- Президент РФ;
- Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);
- Государственный Совет (совещательный орган);
- Правительство РФ;
- представители Президента в Федеральных округах;
- краевые и областные администрации;
- суды РФ.

Местные органы самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции), хотя тоже принимают участие в государственном управлении. [12]

Функциями органов законодательной власти являются: законодательная, т.е. подготовка и принятие законов, и контрольная - в отношении органов исполнительной власти в пределах, установленных Конституцией (ст. 101, 103, 114). Органы судебной власти призваны в соответствии со ст. 118 Конституции рассматривать конституционные, уголовные, гражданские и административные дела. Кроме того на судебную власть возложено осуществление контроля за законностью в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, представителей власти. Порядок реализации этой функции определен рядом законов.

Исполнительная власть (а именно эту власть и изучает административное право) осуществляет функции организационно-управленческого, исполнительно-распорядительного характера. Эти функции выполняются специальными органами государства - органами исполнительной власти, деятельность которых реализуется на основе и во исполнение законов с целью обеспечения повседневного функционирования государства и его аппарата.

Полномочия и возможности осуществления исполнительной власти предоставлены: Правительству, федеральным министерствам, государственным комитетам, федеральным службам и иным федеральным органам исполнительной власти, их территориальным органам, органам исполнительной власти субъектов Федерации и ряду определенных должностных лиц (представителям Президента РФ в федеральных округах).

Деятельность указанных органов по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством ранее называлась государственным управлением. После того, как юридически было закреплено разделение государственной власти на три ветви - законодательную, исполнительную и судебную - вместо термина "государственное управление" стали употреблять термин "исполнительная власть". Вместе с тем в законодательстве

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации часто называются органами, осуществляющими государственное управление. Хотя понятия эти весьма близки, поскольку исполнительная власть реализуется в виде государственного управления, однако следует учитывать, что понятие "государственное управление" - шире понятия "исполнительная власть", так как некоторые управленческие функции выполняются и другими органами государственной власти наряду с их главными функциями. Так, органы судебной власти наряду с осуществлением правосудия одновременно осуществляют при рассмотрении конкретных дел контроль за законностью актов органов исполнительной власти и внутреннее управление, выражающееся в руководстве деятельностью аппаратов судов и других судебных работников. Что касается Президента, то, согласно ст. 80 Конституции, он является главой государства и не возглавляет, как это было ранее, систему органов исполнительной власти. Президент страны согласует, координирует деятельность всех ветвей и структур государственной власти; в то же время он обладает широкими полномочиями и может активно влиять на формирование и деятельность органов исполнительной власти.

Функции органов исполнительной власти - исполнять законы и следить за их исполнением, что и отражено в названии этих органов. Законодательные органы разрабатывают и принимают законы, органы исполнительной власти их исполняют, притворяют в жизнь. Последние имеют право принимать решения по своему усмотрению, но в рамках закона, и издавать нормативные правовые акты, а также ненормативные акты - акты применения права (например, приказы или распоряжения о назначении государственных служащих на соответствующие должности). Все эти решения и акты должны основываться на законах и соответственно конкретизировать и развивать их, т.е. быть подзаконными. Деятельность по изданию подзаконных нормативных актов и их реализации называется распорядительной.

Заключение

Управление существует во всех сферах общественной жизни, эта деятельность велика по объему и разнообразна по содержанию. Во многих случаях управленческая деятельность настолько специфична, настолько тесно связана с особым видом управляемой деятельности, что ее регламентируют нормы не административного, а других отраслей права.

Так, управленческую деятельность администрации предприятий, учреждений в отношении их работников регулирует трудовое право, дознание и предварительное расследование - уголовно-процессуальное право, управленческие отношения, связанные с финансовыми, - финансовое право. Поэтому необходимо в определении предмета административного права внести следующее уточнение: оно регулирует все управленческие отношения, за исключением тех, которые регламентированы другими отраслями права Российской Федерации.

Список источников и литературы

#### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. №237. 25.12.1993г.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (с изменениями от 25 апреля, 25 июля, 30, 31 октября, 31 декабря 2002 г., 30 июня, 4 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 9 мая, 26, 28 июля, 20 августа, 25 октября, 28, 30 декабря 2004 г., 7, 21 марта, 22 апреля, 9 мая, 2, 21, 22 июля 2005 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. N 1 (часть I) ст. 1
3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. Часть первая. // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 декабря
5. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (с изменениями от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 декабря 1997 г., N 51, ст. 5712.
6. Федеральный Закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" // Российская газета. 1996. N 159.
7. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 31. Ст. 3215.
8. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" (с изменениями от 11 ноября 2003 г., 2 ноября 2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 22. Ст. 2031
9. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне" (с изменениями от 30 декабря 1999 г., 30 июня, 11 ноября 2003 г., 29 июня, 22 августа, 29 декабря 2004 г., 7 марта, 4 апреля 2005 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 23. Ст. 2750.
10. Литература
11. Агапов А. Б. Федеральное административное право России: Курс лекций. М., 1997.
12. Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право. М., 2003.
13. Атаманчук Г. В. Управление - социальная ценность и эффективность. М., 1995
14. Бахрах Д. Н. Предмет административного права // Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики (по материалам конференций). В. Новгород, 1999.
15. Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. Екатеринбург, 1999.
16. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2002.
17. Бахрах Д.Н. Предмет и источники административного права России //



- Административное право России на рубеже веков. Екатеринбург, 2003.
18. Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России. - Екатеринбург, 1995. С. 47-50.
19. Бельский К. С.К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. N 11.
20. Борькин В.В. Административное право. М.: Юридическая литература. 1999
21. Государственное и муниципальное управление ред. А. Я Понамарева С-П., 1997
22. Козлов Ю. М. Административное право в вопросах и ответах. М., 2000.
23. Комментарии к Конституции Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М., 1999 г.
24. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003.
25. Кулматов Т.Ш., Сластунина О.А. Правовой режим перемещения граждан государств - участников СНГ // Журнал российского права. N 10. 2003.
26. Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. N 9.
27. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. М., 1996.
28. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 15-18.
29. Мельникова В.И. Административно-процессуальные нормы: общий обзор // Журнал российского права. N 3. 2004
30. Попов Л.Л. Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. М., 2004.
31. Пчелинцев С.В. Проблемы реализации положений Конституции РФ об особых правовых режимах в федеральном законодательстве // Журнал российского права. N 11. 2003.
32. Россинский Б. В. Административное право: Учебное пособие в схемах. М., 1998.
- [1] Атаманчук Г. В. Управление - социальная ценность и эффективность. М., 1995
- [2] Государственное и муниципальное управление ред. А. Я Понамарева С-П., 1997
- [3] Россинский Б. В. Административное право: Учебное пособие в схемах. М., 1998.
- [4] Козлов Ю. М. Административное право в вопросах и ответах. М., 2000.
- [5] Государственное и муниципальное управление ред. А. Я Понамарева С-П., 1997
- [6] Мельникова В.И. Административно-процессуальные нормы: общий обзор // Журнал российского права. N 3. 2004
- [7] Попов Л.Л. Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. М., 2004.
- [8] Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003.
- [9] Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. М., 1996.
- [10] Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. М., 1996.
- [11] Комментарии к Конституции Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М., 1999 г.
- [12] Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной

администрации. Екатеринбург, 1999....