

# Административное право.

## Занятие № 1.

### Задание:

- изучение материала:

- конспект (обязательно законспектировать черты, функции, принципы).

### **1. Понятие, характерные черты и принципы государственного управления. Исполнительная власть**

Управление безотносительно к конкретно рассматриваемой сфере (в самом широком смысле) представляет собой деятельность по руководству чем-либо. Оно выступает как естественный и обязательный элемент и одновременно функция организованных систем различной природы. Управленческий процесс предназначен обеспечивать сохранение и функционирование определенной структуры, а также поддержание режима ее деятельности, реализацию их программ и целей.

Социальное управление представляет собой объективно необходимый вид деятельности, которая направлена на обеспечение логически последовательных, согласованных и системных действий людей для достижения общественно значимых целей и решения возникающих при этом задач. Социальное управление является родовым понятием, и оно включает в себя следующие элементы: государственное управление, муниципальное управление, управление в организациях, управление общественными явлениями и процессами.

В словарном понимании «государственное управление» означает управление делами государства. Термин «государственное управление» широко используется в законодательстве многих стран. В период существования СССР (1917—1991) он официально применялся на конституционном и законодательном уровнях.

В СССР советское государственное управление понималось как «исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов,

состоящая в осуществлении под руководством ВКП(б) законов и других, основанных на законе, правовых актов и направленная на развитие и укрепление социалистической собственности, на укрепление обороны нашей страны, на обеспечение благосостояния советского народа, охрану прав и обеспечение выполнения обязанностей граждан, на идейно-политическое воспитание советских граждан, укрепление и развитие социалистических общественных отношений».

В тексте Конституции РФ 1993 г. отсутствовала ссылка на этот термин. Вместо него на конституционном, а затем и научном уровнях стал применяться новый термин - «исполнительная власть».

Сложившаяся в Российской Федерации в начале 90-х гг. XX столетия ситуация с использованием этих двух терминов объясняется конституционным провозглашением разделения властей. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения ее на три ветви (один из признаков правового государства): законодательную, исполнительную и судебную. Органы каждой из ветвей власти по отношению друг к другу должны быть относительно самостоятельны. Это конституционное положение в совокупности с демократической эйфорией от распада СССР послужило основанием повального отказа от употребления в научном обороте и на законодательном уровне от термина «государственное управление».

К концу XX в. стало приходить понимание непреложного факта, свидетельствующего о том, что по своей природе и сущности государственная власть всегда едина в своих основных проявлениях и качествах. Поэтому нецелесообразно и не совсем правильно надо было отказываться от предыдущего положительного опыта функционирования государственного механизма. Нет необходимости (как это было в 1917 г.) разрушать все до основания, чтобы начинать все с нуля и при этом желательно идти по исторической целине с российской спецификой.

Широко используемая в практике государственного строительства демократических стран теория «разделения властей» исходит из принципиальной позиции о том, что государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу. Это создает угрозу возникновения антидемократического режима. В каждой ветви власти создаются обладающие официальными полномочиями субъекты (органы государственной власти), основным предназначением которых является практическая реализация задач, стоящих перед этими ветвями власти.

Государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, имеет следующие характерные **черты**, позволяющие отличать ее от деятельности представительных и судебных органов.

1. Выполнение общезначимых **функций**:

- *прогнозирование* - обеспечивает научность и рациональность деятельности;
- *планирование* - определяет цели, задачи на предстоящий период деятельности, средства их достижения и выполнения;
- *организация* - направлена на упорядочение состояния тех или иных социальных образований;
- *координирование* - в процессе ее производится подстройка уже организованной системы к изменяющимся внешним и внутренним условиям ее функционирования;
- *надзор* - метод государственного управления, применяемый с целью выявления возможных недостатков в деятельности государственных и негосударственных структур;
- *контроль* - метод государственного управления, сущностью которого является постоянная проверка результатов деятельности государственных и негосударственных структур с целью устранения недостатков и повышения эффективности этой деятельности.

2. Нормативно-распорядительное регулирование, которое осуществляется при помощи законов, указов, постановлений и других нормативных правовых актов.

3. Деятельность органов исполнительной власти носит подзаконный характер, т.е. она осуществляется на основе и во исполнение закона. Поэтому по последовательности в механизме реализации государственной воли она вторична по отношению к деятельности представительной (законодательной) ветви власти, основным предназначением которой является формирование законодательной базы для деятельности исполнительной и судебной ветвей власти. При этом деятельность исполнительной власти, как и других ветвей власти, носит самостоятельный и только присущий исполнительной власти характер.

4. Использование в своей деятельности властных полномочий. Это выражается в осуществлении единой государственной власти. Субъект государственного управления в рамках выполнения конкретных функций вправе применять различные формы и методы руководящего воздействия на управляемые объекты: осуществлять нормативное, методическое руководство и контроль; применять административное принуждение.

5. Непрерывный и оперативный характер государственной деятельности выражается в том, что государственное управление осуществляется в процессе повседневного, непосредственного руководства всеми сферами: экономикой, хозяйственным, административно-политическим и социально-культурным строительством.

6. Осуществление специализированных функций, требующих использования единообразной технологии. Виды и содержание таких функций обуславливаются сферой или областью государственного управления. К специальным функциям относятся следующие основные функции: защита конституционных прав и свобод субъектов права; обеспечение обороноспособности страны; охрана общественного порядка и собственности; охрана государственной границы; обеспечение экологической безопасности;

развитие образования, науки, культуры, здравоохранения; создание соответствующих условий, необходимых для всестороннего и полного развития личности; социальная и иная защита граждан и т.д.

7. При необходимости применение мер административной ответственности, представляющей собой вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение.

8. Государственное управление представляет собой деятельность иерархически построенного, обладающего логической завершенностью и системным характером аппарата управления. Единство действий органов государственного управления выражается их соподчиненностью на основе единства государственно-управленческой деятельности.

9. Высокий профессионализм государственных служащих. Приоритет при комплектовании штатов органов государственного управления должен отдаваться лицам, обладающим прежде всего высокими личностными качествами, соответствующим опытом работы, наличием специального образования, профессионально компетентным лицам.

## **2. Принципы государственного управления**

В общеупотребительном понимании слово «принцип» означает основополагающие идеи, побудительные мотивы, лежащие в основе совершаемых действий или поступков. Это выражение широко используется во всех сферах общественной деятельности и в научных направлениях.

К **общим принципам** относятся исходные положения, имеющие общесоциальный характер. Они реализуются независимо от статуса субъекта государственно-управленческой деятельности. Такими принципами являются следующие:

*Законность*, т.е. строгое и неуклонное соблюдение и исполнение всеми субъектами и объектами государственного управления действующих на территории России правовых предписаний.

*Объективность*. Содержанием принципа является изучение имевших место закономерностей общественного развития и на их основе научное определение путей и способов дальнейшего совершенствования процесса государственного управления. Этот принцип противопоставляется субъективизму и волюнтаризму.

*Конкретность*, т.е. осуществление государственного управления применительно к конкретным жизненным обстоятельствам с учетом разнообразных форм проявления действий объективных законов общественного развития на основе достоверной информации об истинном состоянии объекта управления.

*Эффективность*, т.е. стремление к достижению целей государственного управления с применением минимальных затрат сил, средств и времени.

*Сочетание централизации и децентрализации* имеет особое значение в государствах с федеративным устройством. Разграничение предметов ведения между федеральными органами государственного управления и органами власти субъектов РФ осуществляется на основе Конституции (ст. 71 и 72), Федеративного договора и иных актов о разграничении компетенции между указанными субъектами.

**Организационные принципы** определяют систему государственного управления, компетенцию и порядок взаимодействия ее звеньев. Они включают в себя следующие два вида принципов:

1. Общие организационные принципы.

*Отраслевой принцип* выступает в качестве ведущего в организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную власть. В соответствии с ним образуются соответствующие органы для реализации определенного вида государственно-управленческой деятельности (здравоохранения, культуры, внутренних дел и т.д.).

*Территориальный принцип*, лежащий в основе формирования аппарата государственной (в большей степени исполнительной) власти в соответствии с административно-территориальным делением страны.

*Линейный принцип*. При его осуществлении каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении подчиненных всеми правами и функциями управления.

*Функциональный принцип* обуславливает развитие межотраслевых связей. В этом случае субъект управления в рамках конкретной функции вправе осуществлять нормативное, методическое руководство, а также контроль и административное принуждение. Функциональная подчиненность состоит в подчинении в какой-то части деятельности, в рамках определенной функции (Центральный банк России, Счетная палата России и подобные структуры в субъектах РФ, органы прокуратуры, Центризбирком России и т.д.).

*Принцип двойного подчинения* обеспечивает сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей субъектов РФ, региональных органов исполнительной власти. Этот принцип положен в основу формирования большинства федеральных органов исполнительной власти.

## 2. Внутриорганизационные принципы:

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

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

*Сочетание единоначалия и коллегиальности* выражается в решении важнейших вопросов государственного управления коллегиальными органами. Вопросы текущего (оперативного) характера решаются единолично

компетентным должностным лицом. Это обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителя, повышает его персональную ответственность.

Таким образом, государственное управление можно рассматривать в широком, собственном и узком понимании. Его характерными **чертами** в собственном смысле слова являются:

- непосредственная связь с государством;
- исполнительный, распорядительный и общегосударственный характер;
- подзаконность;
- непрерывность и оперативность;
- ярко выраженное организационное содержание.