

image not found or type unknown



Современному обществу приходится постоянно совершенствовать управление. Без этого оно как высокоорганизованная система не может обойтись. Управление должно обеспечивать устойчивость и одновременно динамизм сфер государственной и общественной жизни, оперативное реагирование на происходящие социально-экономические, научно-технические и иные процессы. Все это требует изменений концепций и практики управления в целом и особенно государственного управления. Насколько обоснованы цели и стратегии управления, эффективно ли действуют государственные органы, какова степень участия граждан, как влияет управление на деятельность организаций - эти вопросы никогда не теряют актуальность. Наш прошлый и современный опыт дают разные ответы.

Система экономических отношений - данная система связывает производственную базу с человеческим потенциалом и обеспечивает воспроизводство материальных продуктов, а также социальных и иных услуг, необходимых для поддержания жизнедеятельности общества и каждого отдельного человека

Социальная сфера - состоит из специфических социальных интересов, социальных отношений в узком смысле слова, прежде всего по поводу вещных прав, по поводу права собственности и близких к нему частных прав, социальной инфраструктуры.

Духовная культура - имеет два среза - субъективный, связанный с тем, что духовность есть проявление субъективного фактора и объективный, отражающий материальное закрепление духовного, превращение его в историческое наследие.

Научно-технический прогресс - неотвратимый, как и вся научно-техническая революция, процесс непрекращающегося совершенствования технологий во всех отраслях человеческой деятельности.

Субъективная основа государственного управления - это пресловутая «роль личности в истории». Понятно, что не только сложившиеся природные и экономические обстоятельства побудили Россию в начале 17 века к обращению в Европу, но лично Петр I, который силой своей личности смог реализовать объективный запрос Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития - М.: Новая Правовая культура,

2004. Субъективный фактор в своем составе имеет элементы различного уровня развития потенциала, по-разному соотносящихся и взаимодействующих между собой. Развитие субъективного фактора представляет собой сложный процесс, в котором все элементы и свойства преобразовываются неравномерно, при противоречивом подчас влиянии друг на друга, они по-разному и в неодинаковой мере отражают объективную действительность, по-разному поддаются ее влиянию и столь же различны их собственная устойчивость, самостоятельность, способность к изменениям. Различные элементы и свойства субъективного фактора с разной силой, целенаправленностью и рациональностью влияют на объективную действительность, последствия влияния их также многообразны - от конструктивных, созидательных до негативных, разрушительных.

Государственное управление носит системный и всеобъемлющий характер. Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную Конституция Российской Федерации. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Государственное управление в Российской Федерации публично, оно основывается на демократических основополагающих принципах. Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления Конституция Российской Федерации.

Как и всякая деятельность, управление рискует замыкаться в собственных рамках и вращаться среди собственных действий. Тогда оно во многом утрачивает свою целевую ориентацию и ограничивает возможности эффективного воздействия на экономические, социальные и иные процессы. Избежать таких отклонений можно с помощью специальных механизмов - программно-целевого управления и управления по результатам. Последнее признано особенно актуальным в рамках административной реформы, хотя уже есть зарубежный и отечественный опыты  
Власть и бизнес: взаимная ответственность

Анализ и оценка реализации компетенции государственного органа проводятся путем:

- а) сравнения отдельных элементов нормативной компетенции и реального объема дел;
- б) изучения объема бюджетного финансирования и целевого использования средств;
- в) сопоставления плановых мероприятий с реально осуществленными мерами (акты, инструктаж, проверки и т.д.);
- г) анализа содержания и видов правовых актов, принятых в рамках тех или иных функций;
- д) рассмотрения потоков документов, оформленных в рамках функций;
- е) рассмотрения оснований и содержания материально-финансовых, организационных, технических действий;
- ж) определения меры участия общественных и саморегулируемых организаций в выполнении компетенции органа.

Анализ деятельности государственных служащих включает в себя:

- а) оценку знания должностных обязанностей и прав;
- б) сопоставление фактических действий с должностным регламентом, планами работы подразделения и поручениями;
- в) выявление случаев конфликта интересов служащего и возможностей коррупциогенности;
- г) профессиональный уровень.

Оценку реализации правовых актов можно проводить с учетом:

- а) использования норм закона как условия оптимального решения задачи;
- б) правильности выбора закона и норм, относящихся к рассматриваемому вопросу;
- в) правильного понимания содержания норм, статуса субъектов права и вариантов их правомерных действий, предвидение правовых рисков;
- г) полноты и последовательности применения норм закона и смежных законов;

д) выявления ошибок (неверное установление предмета правового регулирования; неправильный выбор вида правового акта; слабая обоснованность правовых решений, порождающая коллизии и поспешные поправки; противоречивое или неверное использование нормативных понятий и терминов; нарушения системных связей между актами разной юридической силы; неправильное оформление текста акта; запоздалая корректировка и отмена устаревших норм актов).

Правовые основы государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

Правовое регулирование государственного управления - это деятельность государства по организации государственных органов и установлению правил их функционирования (деятельности) Теория государства и права: Предмет правового регулирования:

1. Отношения между государством (его органами) и обществом, благодаря которым формируется государственно-управляющее воздействие.
2. Отношения внутри государства, между его органами по поводу распределения предметов их ведения и государственной власти, необходимой для управления ими (полномочий), т.е. правовой статус государственных органов вообще и в сфере управления в частности.
3. Волевые отношения между людьми, вовлеченными в государственно-управленческие процессы - либо по причине профессионального несения государственной службы, либо обращающихся в государственные органы при решении каких-либо своих проблем.

Метод правового регулирования - совокупность юридических приемов, средств, способов воздействия социальных управляющих систем, входящих в гос. аппарат, на социально-правовую сферу в целом и на составляющие ее элементы.

- запрещение - возложение на лиц обязанности воздерживаться от совершения действий определенного рода ;

- дозволение - предоставление лицам права на свои собственные активные действия.

Формы правового регулирования Там же:

1. Конституция государства - нормативный правовой акт высшей юридической силы.

2. Законы, определяющие как статусные положения, так и юридический порядок ведения тех или иных дел.

3. Указы и распоряжения Президента.

Основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими государственное управление в Российской Федерации, являются следующие:

Конституция Российской Федерации

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. N 1-ФКЗ «О военном положении»

Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления"

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 года.

Подзаконные правовые нормативные акты - нормативно юридические акты компетентных органов: а) общие федеральные (постановление Правительства); б) общие субъектов федерации (акты глав правительств (администраций) субъектов федерации); в) ведомственные (министерство, комитет, служба, и т.д.); г) местные, в том числе и органов местного самоуправления (уставы городов и районов, уставы местного самоуправления); д) локальные (внутриорганизационные) - издаются государственными органами и органами местного самоуправления в целях упорядочения своей внутренней управленческой жизнедеятельности (регламенты, положения, должностные инструкции)

Структура правового регулирования государственного управления включает в себя следующие элементы:

а) законодательное регулирование;

б) нормативное определение ряда элементов государственного управления посредством органов районного и городского государственного управления и местного самоуправления;

в) внутрисистемное нормативное регулирование управленческих процессов, осуществляемое органами исполнительной власти общей и специальной компетенции;

г) самоуправленческое регулирование в рамках небольших территорий, где можно непосредственно выразить волю населения;

д) правоохранительное регулирование управленческих процессов, идущее по линии контрольных и правоохранительных органов, призванное гарантировать и защищать права и свободы людей, установленные принципы и институты в государственном управлении.

Развитие системы государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

На заседании 20 марта 1998 года Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления" Государственная Дума Российской Федерации ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 от 15 октября 1985 г.. Однако основные элементы и направления дальнейшего развития системы государственного управления в российской Федерации стали складываться начиная еще с 1991 года. Ряд исследователей этот процесс считают стихийным Власть и бизнес: взаимная ответственность. Комментарий к законодательству (под общей ред. заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Жуйкова и заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Э.Н. Ренова). - М.: Юридическая фирма «Контракт», 2004..

В 1991-1993 гг. в связи с приватизацией некоторых отраслей народного хозяйства ряд министерств и ведомств (например, Министерство внешней торговли, Госплан, Госснаб и др.) был упразднен. Создаются смешанные государственно-частные

компании (акционерные общества «Газпром», «Лукойл» и др.), а также принципиально новые государственные органы - государственные комитеты по управлению государственным имуществом, по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, Федеральная налоговая служба, федеральное казначейство.

Изменениям подверглась и действовавшая на тот момент система федеральных органов исполнительной власти. Они были настолько существенными, что потребовалась новая классификация государственных органов. Указом Президента РФ от 12 мая 1992 г. «Об упорядочении системы государственного управления» устанавливались следующие виды этих органов: 1) министерства; 2) государственные комитеты; 3) федеральные службы; 4) агентства; 5) комитеты.

Основными направлениями реформирования исполнительной власти выдвигались: 1) радикальное усиление регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти на базе повышения роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений; 2) выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества; 3) определение форм и методов эффективного взаимодействия исполнительной власти с иными ветвями государственной власти.

Если свести воедино все предложения, высказанные в посланиях Президента РФ с 1994 по 1999 год, то цель административной реформы сводилась к следующему: 1) сократить число государственных служащих; 2) создать условия, вынуждающие государственные структуры конкурировать в области предоставления услуг населению; 3) пересмотреть показатели, по которым оцениваются результаты деятельности государственных органов; 4) разработать программы, направленные на централизацию (или наоборот - децентрализацию, реорганизацию, ликвидацию) системы управления; 5) повысить квалификацию государственных служащих; 6) стимулировать служащих и т.д.

Эти и многие другие предложения были зачастую внутренне не увязаны между собой и нередко даже противоречили друг другу. Так, безуспешными оказались все попытки призвать служащих к повышению эффективности деятельности органов управления, поскольку ее результатом должно было стать сокращение численности служащих. Единую концепцию административной реформы создать так и не удалось.

## 1.2 Система органов государственной власти в Российской Федерации

Государственный аппарат представляет собой систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи.

Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Особенности накладываются характером взаимосвязей между субъектом и объектами государственного управления, из-за чего система субъектно-объектных зависимостей характеризуется в широком и узком смысле слова.

В широком смысле: субъект управления (государство как управляющая подсистема) - взаимодействия (подсистема прямых и обратных связей) - общественная система (подсистема компонентов общества, подверженных государственному управлению).

В узком смысле система субъектно-объектных зависимостей включает в себя: субъект управления - воздействия - управляемые объекты, где преимущество находится на стороне субъекта управления.

В ведении Российской Федерации находятся Конституция Российской Федерации:

- а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- д) федеральная государственная собственность и управление ею;



е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

п) федеральное коллизионное право;

р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

т) федеральная государственная служба.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся Конституция Российской Федерации:

- а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- г) разграничение государственной собственности;
- д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Кв основе построения и функционирования государственного аппарата лежат объективные и субъективные факторы, предопределяющие наиболее важные особенности его внутреннего строения, структуры, характера, форм и методов деятельности, в значительной мере способствующие соединению его различных составных звеньев в единую систему. Аппарат любого государства - это не механическое соединение его отдельных органов, а их четко организованная, строго упорядоченная целостная система.

В число факторов, оказывающих решающее воздействие на функционирование и развитие государственного аппарата как единой целостной системы, входят: общность экономической основы различных государственных органов и организаций - системы хозяйства и различных форм собственности на средства производства; единство политической основы государственных органов, организаций и учреждений, наличие в некоторых странах единой официальной идеологии; морально-политическое и идейное единство различных частей общества; наличие общих принципов построения и функционирования различных государственных органов - составных частей государственного аппарата; общность конечных целей и задач, стоящих перед различными государственными органами и организациями.

Понятие государственного аппарата - весьма емкое и многогранное. Его недопустимо отождествлять с другими, тесно связанными с ним, но не равнозначными по своему логическому объему и содержанию понятиями, в частности, с понятием системы диктатуры класса и политической системы общества. Соотносясь с понятием государственного аппарата, данные понятия, тем не менее, не идентичны ему. Так, если понятием системы диктатуры класса и понятием политической системы общества охватывается весь комплекс самых различных по своему характеру государственных и негосударственных органов и организаций, принимающих участие в политической жизни страны или в

осуществлении государственной власти, то понятием государственного аппарата охватывается лишь система государственных органов. Понятия системы диктатуры класса и политической системы общества являются, таким образом, более емкими и широкими, чем понятие государственного аппарата.

Специфическими признаками, отличающими государственные органы от негосударственных органов и организаций, являются следующие

а) формирование их по воле государства и осуществление ими своих функций от имени государства;

б) выполнение каждым государственным органом строго определенных, установленных в законодательном порядке видов и форм деятельности;

в) наличие у каждого государственного органа юридически закрепленных организационной структуры, территориального масштаба деятельности, специального положения, определяющего его место и роль в государственном аппарате, а также порядок его взаимоотношений с другими государственными органами и организациями;

г) наделение государственных органов полномочиями государственно-властного характера.

Наличие последних является наиболее существенным признаком государственного органа. В совокупности с другими признаками "государственно-властное полномочие" позволяет провести достаточно четкое различие между государственными органами, с одной стороны, и государственными организациями (предприятиями и учреждениями), а также негосударственными органами и организациями - с другой. Практическое выражение "государственно-властные полномочия" находят в издании государственными органами от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных актов, в осуществлении ими наблюдения за строгим соблюдением требований, содержащихся в данных актах, в обеспечении и защите этих требований от нарушений путем применения мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения, а в необходимых случаях - также мер государственного принуждения.

### Местное самоуправление в Российской Федерации

Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление Конституция Российской Федерации. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не

входят в систему органов государственной власти. Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.