## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ.

1. Понятие социального управления, его существенные признаки.

2. Государственное управление, его особенности, как вида социального управления.

3. Предмет и система административного права.

Административное право является одной из отраслей права, которая обладает определенными особенностями, спецификой, определяемыми особенностями тех общественных, управленческих отношений, которые регулируются при помощи норм данной отрасли. Если речь идет об управленческих общественных отношениях, то следовательно нормы административного права в литературе обоснованно называют нормами управления. Рассмотрению, т.о., подлежат вопросы управления, проблемы управления, сущность управления, процесс управления. Ученые-кибернетики сформулировали основные законы управления в области природы, техники и общества. Именно они установили фундаментальные принципы управления, определили, что управление не может осуществляться без информации, определили технологию управленческого процесса, необходимость обратных связей, обосновали цели управленческого процесса: оптимизация деятельности, которая подвергается в рамках этого процесса определенным воздействиям и т.д. Поэтому, говоря о проблемах управления, надо обратить внимание на достижения кибернетики. Но кибернетика - это наука, имеющая формальный, структурный, количественный подход к анализу явлений в области управления. Она имеет прекрасный математический аппарат, но этот аппарат не может уловить "социальные" явления, определить их специфику, учесть их в управленческом процессе. Поэтому появилась теория (наука) социального управления, использующая достижения кибернетики, но учитывающая при разработке проблем социального управления специфику социальных процессов. Управление, как всеобщее свойство, присуще любой общественно-экономической формации на любом этапе развития общества. Оно происходит от системного характера общественной жизни, от системного характера труда, которые поддаются определенной организации, определенному порядку. Управление необходимо, поскольку имеет место разделение труда, и одновременно обуславливается этим необходимость координации. Именно разделение труда, необходимость координации, во всех сферах, а главное в труде, получении продукта, в удовлетворении потребностей обусловило так-то функцию, как управление. Таким образом, появилась теория (наука) социального управления, которая поставила себе задачу выявить закономерности социального управления, определить те отношения, которые составляют в своей совокупности управленческий процесс, выработать в теоретическом плане технологию этого процесса, обосновать роль. Функции участников отношений управления и т.д.

В число существенных признаков социального управления входят:

- упорядочивающее воздействие,

- целеполагание,

- информационный обмен.

В самом общем виде, управление - это упорядочение системы, процесс повышения ее упорядоченности. Это предельно широкое понятие - управление - основывается на обобщении научных знаний о реальных процессах управления биологических и технических систем. Оно может употребляться и в отношении социального управления. Определение управления, как упорядочения системы, является общепринятым. Следует признать, что любая система обладает качеством упорядоченности, если составляющие ее элементы обеспечивают ее существование и развитие в условиях изменяющейся среды. Для рассмотрения понятия социального управления необходимо обратиться к понятию субъективного фактора, т.е., к основному вопросу науки социального управления о соотношении субъекта и объекта. Управление составляет процесс воздействия субъекта управления на объект. Управленческая деятельность есть субъективная деятельность, С точки зрения терминологии субъект управления может быть назван' управляющей системой, а объект - управляемой системой.

Сущность системного подхода к изучению объективной реальности в самом широком смысле заключается в том, что объекты познания рассматриваются, как целостные образования, обладающие сложной внутренней структурой, как системой. В научной литературе нет единого определения понятия системы.

Кибернетики говорят, что управление возможно только в сложных, динамичных системах, обладающих причинно-следственными зависимостями. Система • это целостное образование, внутренние связи между ее компонентами сильнее внешних связей. Эта целостность носит функциональный характер. Компоненты системы объединяются на интегративной основе. Свойства системы не сводятся к свойствам ее компонентов. Компоненты взаимосвязаны, обладают определенными свойствами. Система взаимодействует со средой. Под системой понимается совокупность компонентов, взаимодействие которых порождает новые интегративные системные свойства, не присущие се образующим. Пример: юридический факультет - система, задачей которой является подготовка специалистов широкого профиля, которые могли бы работать в качестве прокуроров, судей, следователей, юрисконсультов и т.д. Компонентами этой системы являются кафедры, каждая из которых выполняет свою функцию. Ни одна из кафедр, как компонент системы не может подготовить специалиста широкого профиля. Только на уровне факультета, как системы, появляются новые, интегративные, системные качества, не присущие кафедрам. Мы получаем в качестве "продукта" этой системы специалиста широкого профиля.

Универсальная схема системы (универсальная в том отношении, что в нее можно подставить любые значения):

С.

———— с. У. - субъект управления ———

| управляющая система |

канал обратной С. канал прямой связи связи

| ' С. О.У. - объект управления |

———.—— управляемая система ————

С

. С.- Среда, внешняя и внутренняя

К системе предъявляются определенные требования: она должна быть динамичной. Если поступающая от субъекта объекту команда не выполняется, система недвижима, то об управлении не может идти речи. Кибернетики говорят: управление - это перевод системы из одного состояния в другое в соответствии с присущей данной системе закономерностью. Управление может иметь место в той системе, которой -присущи причинно-следственные зависимости. Управление носит антиэнтропийный характер (энтропия - это дезорганизация, хаос). Управление всегда направлено на уменьшение дезорганизации, энтропии.

"Задача управления состоит в том, чтобы возможно точнее воспроизвести в субъекте объект управления. Если управляющая система слишком проста и не отражает сложности объекта, она не может быть способна эффективно управлять."

(Афанасьев В. Г.) Субъект управления должен "просматривать" весь объект, что довольно трудно. Субъект управления имеет меньшую информационную емкость, но он должен отражать объект, должен представлять любые возможные состояния объекта. Т.к., если информация, поступающая по каналу обратной связи, не будет встречать чиновника, который бы воспринимал эту информацию, соответствующим образом перерабатывал ее и т.д.. то этот участок не будет управляться. Поэтому должно иметь место такое соотношение, при котором субъект управления должен обладать необходимым разнообразием, соответствующим разнообразию объекта. Он должен обладать минимумом разнообразия, поэтому имеет место закон необходимого разнообразия. Субъект управления всегда "беднее" в плане информации, но он должен иметь все структурные звенья, которые бы отражали объект. Т.е.. субъект управления должен соответствовать объекту управления, управляющая система должна соответствовать управляемой системе.

***Упорядочивающее воздействие****.* Любой процесс находится под. воздействием внешних и внутренних факторов. В зависимости от степени автономии такого процесса от окружающей среды, в числе этих внешних и внутренних факторов, могут оказаться доминирующими либо первые, либо вторые. Внешние факторы понимаются, как факторы, оказывающие регулирование системы, внутренние - саморегулирование. Переплетаясь, они составляют в совокупности единый процесс управления. При помощи регулирования осуществляется стратегия управления, при помощи саморегулирования - тактика. Саморегулированием занимается объект, воздействие на него в качестве регулирования оказывает субъект. В качестве норм может осуществляться это воздействие, в качестве стимулирования, при помощи санкций, индивидуальных предписаний, т.е. методами убеждения и принуждения.

При анализе управленческой деятельности лучше всего использовать термин "воздействие", а не управленческая деятельность. Потому, что в этом термине уже чувствуется результат действия, деятельности, сила. определенное влияние, какая-то законченность. И, действительно, содержанием управленческого процесса является воздействие субъекта на объект. Между субъектом и объектом существуют отношения. Смысл существования субъекта в том, чтобы удовлетворять потребности объекта при помощи этих же воздействий. Названные способы воздействия на поведение людей обеспечивают упорядоченность в развитии общества, ибо закрепляют господствующие отношения, стабилизируют их, заглушают антиобщественные проявления, создают условия для создания новых отношений. Цели регулирования со стороны субъекта должны совпадать с целями объекта, действие по своему содержанию должно быть ожидаемым объектом. Не должно быть столкновения стратегии и тактики, стратегия не должна заглушать инициативу, идущую от объекта. Нужно предоставлять самостоятельность.

В качестве объекта управления выступает индивидуальное поведение людей, управление возможно в рамках организации, управлению подвержены социальные процессы.

Административное право воздействует на поведение. Все общественные отношения, урегулированные нормами права - это урегулированность поведения. В психологии и социологии существует система факторов, воздействующих на поведение. Что это за система? Это, прежде всего, среда: естественная, производственная, культура, воспитание, образование, деятельность. Среда порождает потребности. Потребности находят отражение в интересах, стремлениях, желаниях, целях и т.д. В свою очередь, потребности через интересы и т.д.. находят отражение в мотивах. На основании мотивов принимаются решения, в соответствии с решением формируется установка, как готовность действовать в определенном направлении, как мобилизация сил и т.д. И. наконец, осуществляется само действие. Действие воздействует на среду, среда меняется, меняется сам человек, появляются новые потребности.

Потребность - это состояние личности в зависимости от условий ее существования. Потребность - это источник активности личности. Потребность тесно связана с мотивом. Управлять действиями .людей можно только тогда, когда можно направить их побуждения и интересы, учесть их потребности. Управлять людьми можно только управляя мотивами. Психологи пишут:

обнаружением тесной связи между потребностью и мотивом не исчерпывается характеристика мотивации поведения. Необходимо выяснить регулирующую роль мотива, выражающуюся в его направляющей, побуждающей и контролирующей функциях. Регуляция деятельности начинается с того. что индивид определяет цель. Цель должна стать программой его поведения. Упорядочивающим воздействием будет какое-то положение, инструкция, норма права, норма общественной организации. Эта норма и является воздействием.

С анализом регуляции индивидуального поведения связаны проблемы воли. Волю нельзя сводить ни к сознанию, ни к деятельности. Это более сложное явление. Когда имеет место анализ воли, то следует говорить о том, что человек действует не из "я хочу", а из "я должен". Подавление определенных желаний и выделение тех желаний, которые имеют большую значимость для этого человека, торможение второстепенных стремлений в любом акте происходит тогда, -когда человек употребляет власть над собой, использует свою же внутреннюю власть. Воля представляет собой особую форму активности человека, она предполагает регулирование человеком своего поведения. Одним из важных свойств протекания волевой деятельности в целом, или отдельного ее акта, является осознание свободы в принятии того или иного решения. Человек действует, руководствуясь относительной свободой воли: я мои' сделать так, а могу сделать по-другому. Но относительная свобода воли связана с переживанием ответственности за принятое решение. Вот откуда появляется ответственность.

Иногда можно принять решение в ряду этих элементов, факторов, определяющих поведение, небольшими усилиями, но иногда это решение дается достаточно трудно. Борьба мотивов особенно сложна, когда нужно выбирать между двумя взаимоисключающими путями дальнейшего поведения.

Вторым существенным признаком социального управления является *целеполагаиие.* Упорядочивающее воздействие субъекта на объект имеет целенаправленность. Наличие цели обогащает процесс упорядочения, придает этому процессу характер реализации, определенные программы, т.е. полагание того. что будет его результатом. В управлении социальными процессами целенаправленность проявляется в виде , целеполагания и выражается в форме необходимого результата деятельности, определяющего процесс упорядочения социальных явлений. Цель. как закон, определяет способ и характер действия человека, ей человек должен подчинить свою волю. Объективно обусловленная цель представляет собой модель тех результатов сознательно-волевых действий субъекта, ради достижения которых и предпринимаются эти действия. Цель выступает двигательной силой субъекта управления и направляет сам процесс управления в необходимое русло. Это позволяет субъекту предвосхитить то состояние, в котором он "хотел бы видеть" объект. Цели бывают разными: близким, отдаленными, промежуточными, конечными и т.д. Самое главное в том. что цель должна быть достижима, чтобы имели место предпосылки ее реализации, чтобы она не была абстрактной. Цели ставятся в актах управления, определяя их творческий характер, как правило, и новизну.

Для процессов социального управления характерен двусторонний информационный обмен между управляющей и управляемой системами. Он осуществляется по каналам прямой и обратной связи. "Как осуществляется процесс управления? Собирается информация о состоянии объекта, субъекта, всей системы, воздействиях внешней и внутренней Среды. Эта информация по каналам обратной связи поступает в субъект управления, где она перерабатывается и поступает к руководству в качестве проекта управленческого решения. Затем решение по каналам прямой связи поступает в объект управления; под руководством субъекта обеспечивается исполнение управленческого решения. Т.о., управленческий процесс носит цикличный, замкнутый характер. Если в силу каких-то причин и обстоятельств решение выполняется не полностью, информация о нем поступает по каналам обратной связи к субъекту управления, где решается вопрос о необходимости издания нового управленческого решения или дополнений к ранее изданному. Новое решение вновь поступает в объект управления. И т.д. При этом. система управления имеет определенную иерархичность: каждое отдельно взятое звено (уровень) по отношению к нижестоящим звеньям будет считаться субъектом управления (нижестоящее звено, соответственно. -объектом), а по отношению к вышестоящим звеньям - объектом управления (субъектом будет вышестоящее звено).

Любой процесс управления характеризуется следующим:

1. Сохранением и переработкой информации, фиксирующей прошлый опыт деятельности каждого конкретного органа управления.

2. Получением информации о возможностях развития и функционирования объекта управления.

3. Получением информации о результатах прошлых управленческих воздействий на объект, обратная связь.

4. Анализом полученной информации и принятием на его основе решений о необходимых упорядочивающих воздействиях на объект.

Информационное воздействие на человека будет эффективным в том случае, если сообщаемые ему сведения окажутся актуальными для него, имеющими личностный субъективный смысл. Одни понятия, идеи могут быть ему близкими, реально управлять его деятельностью, побуждать к ней и направлять ее. другие останутся только словесным знанием, которое никак не определяет поведение данного человека. Эта особенность информационных процессов в обществе нашла отражение в теории массовых коммуникаций. Одним из центральных положений этой теории является признание того. что индивид может обойти вниманием или перетолковать по-своему те части сообщения. которые не соответствуют его интересам, ставят под сомнение ранее принятые решения. Он может акцентировать внимание на те части сообщения, которые подкрепляют его точку зрения. Рубинштейн писал, что любое внешнее воздействие определяет психологическое явление лишь опосредованно, преломляясь через свойства, состояния и психическую деятельность личности, которая этому воздействию подвергается. Для права это очень важно. Воздействия на человеческое сознание могут как упраздняться им на уровне индивидуального поведения, а это уже правонарушение на юридическом языке, т.е. человек как бы прерывает воздействие и не дает ему породить результат, так и усваивается им с его ведома, "через него", производит нужное следствие,

Информация представляет собой сведения, сообщения, которые устраняют существующую до их получения неопределенность в сложившейся проблемной управленческой ситуации. В самом общем виде, информация - это разнообразие, которое один объект содержит, о другом, это взаимное и относительное разнообразие. С позиции теорий отражения информация может быть представлена как отраженное разнообразие. Содержанием социальной информации является логическое мышление - самый высший тип отражения действительности. Ее материальным носителем является слышимое или видимое слово. Слово есть универсальный сигнал, который позволяет облечь логическое содержание социальной информации в материальную форму, благодаря которой может собираться, восприниматься, перерабатываться, использоваться, храниться и т.д. Информация отображает изменения состояния данной системы. Разнообразие состояний отображаемой системы порождает разнообразие информации. В этом смысле движение информации определяет движение системы. Чем больше система перерабатывает полезной информации, тем выше ее общая организованность и эффективность функционирования. Устраняя неопределенность поведения сложных социальных систем, информация расширяет возможности регулирования. Отсутствие надежной информации порождает ее дефицит. Информация, которой пользуется человек, называют обыденной. Она. конечно, используется в управлении, но, главным образом, используется научная, систематизированная информация, которая находится в компьютерных системах, банках хранения и т.д. Многие специалисты справедливо считают понятие .информации краеугольным камнем социального управления. Утверждается, что сам процесс управления есть получение, обработка и использование информации, которая выступает, как связующее звено между субъектом и объектом управления. Как управляющая, так и управляемая системы не могут существовать без информации, т.к. нет импульсов упорядочения. Есть авторы, полагающие, что нельзя считать информацией сведения, которые не присутствуют, не участвует, не используются в данном управленческом процессе.

*Классификация информации.* Если за основу классификации принять сферы общественной жизни, то можно различать экономическую, политическую, экологическую и т.д. информацию. По субъектам управления:.. государственную и общественную. По характеру: официальная, источником которой являются действия должностных лиц, и неофициальная, исходящую от экспертов, специалистов, в виде рекомендаций и т.д. По сфере применения: универсальная не имеющая ограничений круга потребителей, и специальная, т.е. направленная. Информацию мы можем иметь о будущем, т.е. прогностическую, плановую и др. Информацию можно делить также на социально-политическую, экономическую, отчетно-статистическую. Научно -техническую, правовую и т.д.

*Требования, предъявляемые к информации.* Информация должна быть оптимальной, т.е. достаточной и необходимой для решение той или иной задачи управления. Организовать оптимум информации достаточно трудно, но это значит: при минимуме первичной объективной информации получить максимум полезной информации для принятия решения. Другие требования; объективность, правдивость, достоверность, своевременность, систематичность, непрерывность.

*Информационные барьеры.* Они нарушают информацию, отрицательно воздействуя на нее. Барьеры могут быть:

географические (удаленность объекта от субъекта), временные (например, исторические), режимные (каждое государство скрывает определенные пласты информации), ведомственные, технические, терминологические, языковые, психологические Если содержание процесса управления составляет воздействие субъекта на объект, то в этом воздействии сфера мотивации, как область, позволяющая воздействовать на поведение, таким образом, что оно осуществляется как бы самопроизвольно, а не как навязанное извне,

л

3 стадии управленческого процесса: I -

1. Подготовка и принятие управленческого решения.

2. Исполнение управленческого решения.

3. Контроль.

Управление воплощается в реальном упорядочивающем влиянии, которое субъект управления оказывает на объект, т.е. на общественный процесс. Но т.к. между субъектом и объектом возникают самые различные отношения (в субъекте имеют место субъектные отношения,, в объекте -объектные, а между ними - субъектно-объектные, управленческие).

Управление - это отношение между субъектом и объектом, через которое, в процессе которого и благодаря которому, социальная энергия, воля. цели субъекта управления, воплощенные в рамках упорядочивающего воздействия, переходят в сознание, энергию, волю объекта управления, вызывает их движение в необходимом направлении.

Управление - процесс целенаправленных упорядочивающих воздействий одной системы на другую или самовоздействий в рамках последней, обеспечивающий посредством информационного обмена сохранение и повышение упорядоченности управляемой системы.

Государственное управление, как вид социального управления.

В качестве субъекта управления выступает вся система органов исполнительной власти и органов государственного управления. Объект управления - та или иная отрасль, сфера управления, общество в целом. В качестве воздействий - нормы административного права. В целом, в качестве объекта можно считать сферу государственного управления.

До Конституции 1993 года в качестве синонимов использовались понятия; государственное управление и исполнительно-распорядительная деятельность. Провозглашение в Конституции принципа разделения властей отразилось на терминологии. Единая государственная власть стала реализовываться тремя ветвями власти:

законодательной, исполнительной и судебной. Государственная власть едина, как и прежде, но ее осуществление, реализация изменилось: если ранее имело место разделение труда по осуществлению власти, фактически руководила партия, а государственный аппарат был исполнителем, то сейчас, в принципе, также плюет место разделение труда по реализации власти, здесь нет каких-либо существенных изменений, но ветви власти стали независимыми. В своем постоянном действии эти три ветви власти обеспечивают политику государства, отражают интересы и потребности общества. Они взаимосвязаны: например, если не будет закона, то не будет необходимости его исполнения.

Исполнительная власть связана с исполнением закона. В этом состоит существенная характеристика государственного управления.

Понятие исполнительной власти нельзя вмешивать с исполнительной деятельностью, с государственным управлением. Исполнительная власть - это категория базового характера, политико-правовая, это власть, а ее реализация, практическое осуществление - это деятельность по реализации исполнительной власти. Государственное управление - это вид деятельности по реализации исполнительной власти. В конституции только один орган-Правительство РФ - назван органом исполнительной власти.

Важен вопрос о соотношении понятий исполнительная власть и государственное управление, исполнительная деятельность и государственное управление. Там, где имеет место, а это федеральный и региональный уровни, реализация принципа разделения властей там имеют место органы исполнительной власти: правительства, министерства, государственные комитеты и т.д. Там, где нет действия принципа разделения властей, там имеют место государственное управление и органы государственного управления.

Органы государственного управления: управление различного рода концернами, предприятиями, объединениями, департаментами, не выходящими на уровень федеральный или региональный.

сущностью государственного управления является исполнение закона. Но нельзя исполнить закон, не имея распорядительных полномочий (материальное обеспечение, кадры и др.). Деятельность по исполнению закона является исполнительно-распорядительной. Здесь так же оказывается воздействие во исполнение закона, но следует иметь ввиду, когда и почему, по каким пр1гчинам именно в сфере государственного управления, в сфере исполнительной власти осуществляется это воздействие. Потому что законодательный орган издает закон, он выполняет свою функцию, но по Конституции Государственная Дума не обладает правом контроля, она обладает лишь некоторыми возможностями с точки зрения формирования правительства, бюджета. ПОЭТОМУ весь процесс воздействия, т.е. реализации закона переходит в сферу исполнения, с сферу действия органов исполнительной власти и органов государственного управления. В правовом государстве должен главенствовать закон. В настоящее время с сфере управления действуют, в основном, акты управления, а не законы. Закон еще на занял своего "законного" места. В нашей стране и по территориальным, и по климатическим, и по национальным, и по иным особенностям, закон, как бы/мы не старались сделать его универсальным, практически невозможен. Поэтому закон очень часто требует для своего действия, обеспечения этого действия в сфере управления, в сфере его исполнения, детализации и конкретизации, с учетом перечисленных особенностей, местных особенностей. Закон обычно содержит нормы общего характера, общего действия и требует конкретизации. Это значит: не меняя, не подменяя его цели. учесть те условия, при которых он начнет действовать на данной территории. Для этого можно уточнить некоторые юридические факты, изменить гипотезу, не меняя ее существа, в какой-то степени скорректировать диспозицию нормы и т.д.. и тогда закон "заработает". Это и происходит обычно. Многие отношения по своему содержанию не нуждаются в законодательном регулировании, они подлежат регламентации при помощи актов управления. Поэтому здесь вся деятельность носит правоприменительный, правоисполнительный характер, задача: исполнять закон. Эта деятельность носит государственно-властный характер. Орг-ан исполнительной власти и, естественно, орган государственного управления выступает от имени государства. Исполняются, реализуются функции управления, к числу которых нужно отнести сбор и обработка информации, прогнозирование, планирование, подготовка и расстановка кадров. Каждый орган действует в пределах своей компетенции, т.к. они наделены необходимыми полномочиями государственно-властного характера.

Следует различать понятие управления в самом широком смысле, когда речь идет об организации общественных отношения, и в узком смысле, где речь идет об управлении в сфере экономики, социально-культурного строительства, административно-политической деятельности. Наконец, следует понимать управление в качестве внутреннего .управления (регулируются внутриорганизационные отношения), имеющего вспомогательный характер.

Управленческая деятельность имеет ярко выраженный организационный характер, организационное содержание, т.к. в процессе этой деятельности организуется совместный труд. Здесь имеет место регулирование, координация, упорядочение субъектов, объектов, их связей, т.е. отношений. Обеспечивается достижение управленческих целей в масштабе общества и на других уровнях. Практически реализуются интересы общества, потому что за каждой нормой, за каждым отношением, возникающим в сфере управления, стоят определенные потребности. Каждый акт предусматривает определенную их совокупность. Исполнительная деятельность осуществляется постоянно, непрерывно: носит юридически властный характер. Имеет место подчинение объекта субъект,. С развитием рыночных отношений органы Исполнительной власти все чаше уходят от непосредственного прямого воздействия.

Существует тенденция: не следует делать сложным субъект управления, больше вопросов нужно сводить к саморегулированию. Переход от жесткого управления, непосредственного воздействия к более мягкому регулированию. Коммерческие структуры, к примеру, не уходят из сферы государственного управления, но и не управляются напрямую, они подвержены регулированию:

существуют общие правила (пожарной безопасности, санитарные), находящиеся на контроле у государства, и др. Отношение к этим структурам в рамках управленческих отношений особое:

осуществляется реализация программ поддержки среднего и малого бизнеса, помощь в кредитовании, налоговые льготы, демонопольная политика и т.д.

ПРАВООТНОШЕНИЯ

Сфера государственного управления будет иметь место там и там заканчиваться, где возникают управленческие отношения, а в управленческом отношении обязательным субъектом или участником должен быть орган государственной власти или государственного управления или их должностные лица. Сфера управления, прежде всего, определяется теми отношениями управленческого характера, в котором участвуют названные субъекты.

В сфере государственного управления наибольший сектор представляют урегулированные нормами административного права отношения. Два других сектора составляют отношения, нуждающиеся в правовом регулировании, и отношения, не нуждающиеся в правовом регулировании (организационные вопросу: проведение совещаний, передача опыта, проведение инструктажа). Сфера управления - это регулируемые отношения, но не все они представляют эту сферу, потому что кроме урегулированных есть нуждающиеся и не нуждающиеся в правовом регулировании. В сфере права наибольший сектор составляют регулятивные нормы, два других сектора:

правоохранительные нормы и правотворческие нормы. Система права - это возможность правового регулирования, система правовых отношений - это действительность правового регулирования.

В механизм правового регулирования входят нормы права, правовые отношения, правосознание, правовая культура, правовая идеология, акты поведения и т.д. Система правовых отношений и есть механизм правового регулирования, с подачи в этот механизм правовой энергии от системы права. Именно система правовых отношений обеспечивает все правовое регулирование, здесь право "оживает", имеет место действие в соответствии с нормами в рамках этих правоотношений. Субъекты действуют на основании правосознания, правовой культуры, реализуется правовая идеология, непосредственно имеют место акты реализации права и т.д. Одна норма регламентирует тысячи правовых отношений. Вне правоотношений действуют нормы-запреты. Т.о.. кроме системы права существует система правоотношений.

Управленческие отношения - это отношения, как власти и подчинения - вертикальные, так и горизонтальные, при этом в вертикальных отношениях обязательным субъектом является орган управления или его должностное лицо. В сфере управления различают два вида отношений. В административном праве существуют отношения, связанные непосредственно с управлением: например, между вышестоящим органом -Правительством - и министерством, между министерством и 'подчиненным ему органом и т.д. Эти отношения существуют, они регламентированы нормами административного права. Но вторым видом отношений являются такие, которые возникают исключительно в правовой форме. К примеру: В СССР возникла необходимость в укреплении исполнительной власти. Была создана должность Президента. Ее никогда не было. следовательно, не было отношений, с ней связанных, с субъектом - Президентом. Но должность появилась, появилась потребность в урегулировании в этих отношений. Норма не создает отношения, она их оформляет их, обеспечивает их регулирование, при этом, она оформляет эти отношения через потребность в них. Другой пример: Вместо- исполкомов в России появились главы администраций районов. Таких субъектов и отношений не было- Появилась потребность в таких отношениях, следовательно, появилась потребность в установлении таких норм. в оформлении этих отношений с помощью административного права.

Ранее, до правового регулирования, не было процессуальных отношений: уголовно-процессуальных, гражданско-процессуальных, административно-процессуальных. Появилась потребность в том, чтобы уголовно наказуемое деяние наказывалось в соответствии с какими-то правилами, нормами, чтобы существовал порядок применения наказания. Появились процессуальные нормы. Гражданско-правовые сделки тоже надо было как-то оформить. И т.д. Поэтому, возникающие отношения, в форме правовых, потом обрастают какими-то подробностями, которых норма не предусматривает, они становятся "жизненными".

Сфера действия норм административного права уже сферы исполнительной власти и сферы управленческих отношений. Механизм правового регулирования действует, прежде всего, через правовое регулирование отношений.

Правовое регулирование (определение Алексеева) - это осуществляемая с помощью системы правовых средств (норм. правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с потребностями, интересами гражданина и общества в целом в сфере государственного управления. В качестве непосредственного предмета правового воздействия выступает волевое поведение участников общественных отношений.

Правоотношение - это возникающая на основе норм права индивидуализированная общественная связь между лицами (одно из которых является должностным лицом), характеризуемая наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая, гарантируемая принудительной силой государства. Правовое отношение всегда представляет собой известную общественную связь между различными субъектами, а право и обязанность (и в этом суть правоотношения!) едины по своему объекту, по своему фактическому содержанию, воплощенному для должностного лица в том. что оно полномочно решать вопрос, а для другого - в том. что оно должно исполнить это решение, и в силу единства прав и обязанностей, которыми наделены разные лица. они связаны между собой.

Административно-правовое отношение - это такое общественное отношение, которое складывается и осуществляется на основе нормы административного права и выступает в качестве правовой формы управленческого отношения. Административное - правовое отношение - средство правового регулирования, это результат правового регулирования. Норма "говорила" о том. что она может урегулировать, а отношение говорит" о том. что они выступает средством такого регулирования. В рамках отношений осуществляется непосредственно воздействие органа государственного управления, органа исполнительной власти на соответствующий объект.

Власть имеет три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Может быть два пути. Закон непосредственно действует на объект управления, нормы прямого действия заложены в законе, но ив этом случае обеспечивается его воздействие при помощи действия органов исполнительной власти. Здесь "голый" закон, его нужно "одеть" финансами, ресурсами, кадрами и т.д., иначе он не будет выполнен. Но есть закон, который не может действовать непосредственно, он действует через акты, издаваемые Правительством (Постановления, Распоряжения). Министерствами и другими федеральными органами и т.д. Это закон, не содержащий норм, которые бы могли действовать без этих актов управления. Национальные, экологические, экономические, климатические и иные факторы, требующие учета при реализации заложенных в закон норм. вынуждают Правительства и другие органы (в регионах) издавать акты для конкретизации закона. Конкретизировать - значит в ТУ или иную гипотезу вложить корректирующие условия, не меняя цели и содержания закона. Но главное - не в гипотезе, ее часто вообще не бывает, если видно из диспозиции, о чем идет речь; значит в диспозицию нужно заложить эти особенности, не исправляя закона.

Специфика административно-правовых отношений заключается в том, что с их помощью осуществляются процессы жизнеобеспечения общества. Организующая роль норм административного права реализуется через и посредством административных правоотношений. Именно в рамках правленческого отношения происходит непосредственное упорядочение того или иного процесса, то или иного действия, складывающихся из предписанных нормой права действий. Все это обуславливает необходимость осуществления этих отношений, прежде всего как отношений власти и подчинения. Именно с помощью этих отношении обеспечивается охрана общественного порядка, охрана общественной безопасности, жизнеобеспечение.

*Структура* правоотношений. Как и в любом другом правоотношении, при различии подходов к структуре в литературе, имеют место участники правоотношении, их права и обязанности. Спорным остается вопрос об объекте. Норма создает абстрактную возможность определенного поведения в сфере управления. Но для ее реализации в правоотношении необходимы конкретные возможности участников этого отношения, необходимо выражение воли участников. Абстрактная возможность, предусмотренная нормой, превращается в конкретные права и обязанности, в модель их поведения. Абстрактные элементы нормы, ее гипотеза, диспозиция, санкция, трансформируются в конкретные элементы правоотношения: абстрактный субъект отношения - если это орган, получает свое наименование, должностное лицо - фамилию, гражданин - тоже. Права и обязанности, предусмотренные нормой, являются выражением должного н как таковые создают лишь возможность данного поведения. Как бы точно ни была определена модель поведения, совокупность прав и обязанностей, это все еще возможность, а не действительность правового регулирования.

Долгое время в литературе по общей теории государства н права, а также отраслевых наук, шла дискуссия, что же понимать под содержанием правоотношения. Считалось совершенно обоснованным, что содержанием любого правоотношения являются права и обязанности субъектов этого отношения. Постепенно это мнение менялось. Последние годы несколько актов сразу сочли необходимым полагать, что содержанием правоотношения являются действия субъектов этого отношения в соответствии с правами и обязанностями. И действительно, только их деятельность, их действия могут развивать это отношения, реализовать эти права и обязанности. Вероятно, правильно считать, что действия, деятельность субъектов отношения его содержанием. Следует иметь ввиду, что права и обязанности далеко не полностью охватывают акты реального поведения. И это естественно, т.к. право не должно и не может полностью предусмотреть, регламентировать все детали поведения. И в этом нет необходимости: это модель поведения. Реальное поведение не может быть беднее этой модели, оно всегда богаче нормы, ее содержания. Модели, закрепленные в правах и обязанностях, нередко бывают тесны. Когда имеет место отклонение от модели, при помощи тех или иных средств поведение "выходит" на модель. Реальное поведение участников отношения должно соответствовать определенной модели поведения. Само установление модели имеет существенное значение для ее реализации. Чем полнее учтены интересы и мотивация поведения каждого из участников в модели, тем больше вероятность того. что реальное поведение будет соответствовать этой модели. Рассмотрение связи прав и обязанностей дает возможность установить некоторые критерии определения правильности модели, ее соответствие тем целям, на достижение которых направлена норма, реализуемая в данном правоотношении. К таким критериями относятся:

а) точное определение участников правоотношения:

б) распределение прав и обязанностей, обеспечивающее их строгую согласованность, корреляцию:

в) установление правовых средств, которым располагает орган управления, должностное лицо, для осуществления правомочия и принуждение иного участника к выполнению обязанностей.

Вопрос о том, является ли правоотношение выражением воли государства, закрепленной в норме, либо сочетание воли государства и воли участников этого отношения, имеет не только теоретическое, но практическое значение. Основная функция правоотношения состоит в том. чтобы воля государства трансформировалась в волю участников правоотношения, была реализована в конкретных актах поведения: действиях или воздержании от них. в зависимости от них. Обычно реализация норм правоотношений представляет соотношение государственной воли и воли участников. Соотношение общей и индивидуальной воли участников носит иной характер там. где предписание носит императивный характер (допустим, правила дорожного движения, правила пожарной безопасности: если водитель получил Права, он взял на себя обязанность беспрекословно подчиняться их содержанию, т.е. тем нормам административного права, которые составляют правила дорожного движения).

Одним из аспектов правоотношения является воздействие интересов на осуществление прав и т.д. Здесь имеет место действие психологического механизма.

Своеобразие управленческого воздействия права заключается в том, что его основным субъектом выступает государство, средством - правовые предписания, а объектом - личность в ее социальных связях. В процессе исследования соотношения правового воздействия на поведение и правового регулирования общественных отношений выявлена теоретическая связь и особенности социально-психологического механизма правового воздействия и механизма правового регулирования. Объектом правового воздействия является поведение человека, в то время, как объектом правового регулирования выступает общественное отношение. Отсюда вытекает и различие в методе воздействия и регулирования. Регулирование представляет собой совокупность методов воздействия на поведение (запрета, позитивного обязывания, дозволения). Если механизм правового регулирования включает как объективные элементы (нормы права, правоотношения, акты реализации), так и субъективные (правосознание), то социально-психологический механизм правового воздействия - это взаимодействие субъективных элементов (правосознания, волевых актов саморегуляции поведения. Испытывая правовое воздействие, человек вступает в правоотношение через волевую деятельность, которая является результатом этого воздействия. Следовательно, регулирование, в конечном счете, всегда выступает как результат воздействия, в ходе которого происходит "подключение" механизма саморегуляции поведения или его подчинение требованиям нормы. Здесь - сочетание: если норма действует на всё отношение, то психологическая регуляция действует именно на конкретное поведение через мотивацию. Получается двойной механизм. Механизм психологического воздействия обеспечивает регулирование при помощи нормы.

По содержанию отношения делятся на отношения:

1) связанные с деятельностью органов управления, органов исполнительной власти по удовлетворению потребностей и интересов граждан, охране их прав в сфере государственного управления:

2) связанные с деятельностью вышестоящих органов управления по руководству деятельности нижестоящих органов управления;

3) связанные с осуществлением непосредственно оперативного управления. По направлениям управленческой деятельности могут быть выделены отношения:

1) связанные с подготовкой и изданием нормативных и индивидуальных правовых актов:

2) связанные с непосредственным исполнением законов и иных актов:

3) связанные с контролем и надзором за реализацией правовых актов:

4) связанные с осуществлением правоохранительной деятельности:

5) связанные с осуществлением регулирования отношения, участниками которых выступают приватизированные предприятия, акционерные общества, коммерческие структуры и т.д.

По способу защиты; они защищаются в административном или судебном порядке;

По соотношению прав и обязанностей сторон: вертикальные и горизонтальные отношения. Но в рамках только вертикального отношения осуществляется упорядочивающее воздействие. Когда в горизонтальное отношение вступают, к примеру, два министра, там нет подчинения, нет воздействия, там - согласование, взаимное финансирование и т.д.

В отношениях, одним из субъектов которых выступают коммерческие' структуры, речь идет не о подчиненности, а о подвластности.

Существует два вида субъектов административно-правовых отношений. Именно в административном праве, в сфере государственного управления функционируют, осуществляют свою деятельность большинство субъектов. Нет второй такой отрасли, где было бы такое количество субъектов отношений. Есть понятие субъекта административного права, есть понятие субъекта административно-правового отношения. Здесь имеет место определенное различие. В самом простом варианте субъектом административного права является то лицо или организация, которое обладает определенной право- и дееспособностью, т.е. правосубъектностью, но не вступило, не вступает и не собирается вступать в конкретные административно-правовые отношения. Субъект административно-правовых отношений - это тот субъект, который является действующим, он уже включен в их осуществление непосредственно. Понятие субъекта права вообще включает два критерия: социальный (участие в общественных отношения в качестве способного выражать свое право, осуществлять единую волю и т.д.) и юридический (признание правовыми нормами его способности быть носителем прав и обязанностей).

К числу субъектов административно-правовых отношений могут быть отнесены: прежде всего, органы исполнительной власти, органы власти вообще, когда они связаны какими-то отношениями с органами исполнительной власти, со сферой государственного управления, внутренние подразделения органов исполнительной власти, органов государственного управления, различного рода организации, объединения (их администрация), концерны, общественные объединения и организации, граждане, коммерческие организации.

Не все граждане обладают единым статусом (они обладают единым конституционным статусом). Конституционный статус "приращивает" к себе административный, статус. Правоспособность граждан отличается в связи с принадлежностью к полу (частично), возрастом, местом проживания, состоянием здоровья. Все эти моменты корректируют административно-правовой статус гражданина. Для того, чтобы быть цветником, субъектом отношений, необходимо обладать правоспособностью и дееспособностью. Неравенство административно-правовых статусов субъектов обусловлено двумя объективными факторами. Управление немыслимо без власти, без иерархии (когда речь идет о вертикальных отношениях). Объективно существующие отношения между людьми, организациями отражаются на их социальных позициях. Нормы административного права это закрепляют. Всех субъектов права, в зависимости от того, чью волю они выполняют, выражают, в чьих интересах, и от чьего имени действуют, а также от того, кто именно вступает в правоотношения, можно разделить на два типа: индивидуальные и коллективные. Первую группу составляют граждане. Термин "гражданин" в административном праве понимается как лицо, которое не состоит в устойчивых связях организационного (и непрерывного) характера с теми субъектами, с которыми он вступил или может вступить в административно-правовые отношения.

Деликтоспособность (способность отвечать за административные правонарушения) наступает с 16-летнего возраста. Возможно, этот возраст будет снижен до 14 лет (как в уголовном кодексе). Иностранцы делятся на постоянно и временно находящихся на территории РФ.

Служащие обычно действуют от имени организаций. В то же время, они могут выступать в качестве индивидуальных субъектов, особенно, когда выступают в качестве должностных лиц.

Коллективные субъекты. Здесь не подходят понятия право- и дееспособности, здесь идет речь о правосубъектности. Она появляется в момент утверждения Устава, у органов исполнительной власти - с момента образования. Основанием возникновения административно-правовых отношений являются юридические факты. Не только возникновения, а также - изменения или прекращения. Норма административного права определяет условия, при которых должны возникнуть, прекратиться или измениться административно-правовые отношения. В любом случае должен иметь место юридический факт в виде основания. В качестве таковых выступают действия и события. Действия могут быть правомерными и неправомерными (т.е. правонарушения). События могут быть объективными, "нерукотворными", но и "рукотворными" в то же время.

фактическое поведение

А\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**В**

юридический факт юридический результат - правомерное поведение, предусмотренное нормой. Цель: достижение правового результата, совпадает с требованиями нормы административного права.

Если, в силу каких-то обстоятельств, имеет место отклонение от требований нормы, возникает необходимость в осуществлении государственного воздействия.

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Говоря о характеристике органа исполнительной власти, органа государственного управления, прежде всего, мы должны говорить о каком-то коллективе. О коллективе профессионалов, коллективе специалистов, которые бы разбирались в методах работы с информацией, в методах воздействия на подчиненных, при подходе к любой ситуации они должны быть достойно ориентированы. Они могли бы использовать последние, современные технологии принятия решения, технологии управления в целом. Нельзя отрывать технологию подготовки и издания актов от технологии их исполнения, они взаимосвязаны. Поэтому, первый момент, на который следует обратить внимание - это коллектив, который образует определенную организацию. Эта организация наделена государственно-властными полномочиями. Данные полномочия составляют компетенцию органа. Для реализации компетенции учреждается организационная структура органа.

Под структурой органа государственного управления понимается состав его внутренних подразделен, их соотношение, взаимосвязь и формы взаимодействия. Работоспособность органа во многом зависит от соответствия его структуры и численности штатов, функциям, формам и методам его деятельности. Схема функций органа лежит в основе его структуры. Они могут меняться:

увеличиваться, уменьшаться. В связи с этим. нужно вспомнить закон необходимого разнообразия. Структура - это и есть то. что относится к обеспечению действия данного закона, его информационной емкости данного органа, как субъекта управления.

Орган государства реализует свои полномочия в определенных территориальных пределах. (Это относится не ко **всем** органам: например Правительство РФ .возглавляет всю систему органов исполнительной власти страны) Орган образуется в установленном законом порядке. Государственно-властные полномочия реализуются методом издания от имени органа юридически обязательных актов.

Все названные признаки: компетенция, организационная структура, образование в соответствии с законом, действие в определенных пределах, могут относиться и к другому органу: общественному объединению, например, профсоюзная организация. Весь этот перечень, если мы не говорим о государственно-властных полномочиях, никогда не будет отнесен к понятию органа исполнительной власти, органа государственного управления.

Т.о., орган исполнительной власти - это организация, отличающаяся своей компетенцией, методами и формами деятельности, структурой, порядком образования, призванная осуществлять задачи и функции государства в соответствии с предоставленными государственно-властными полномочиями в сфере государственного управления. Устанавливая компетенцию каждого из органов управления, государство производит разделение труда между ними. При этом, управлением охватываются все те участки жизни общества, которые нуждаются в управлении. В то же время исключается неоправданный, ненужный параллелизм, дублирование в различных звеньях, органах. Но разделение труда между органами обуславливают необходимость координации их деятельности. В свою очередь, устанавливаются органы, которые обеспечивают эту координацию, т.е. координацию деятельности других органов, осуществляют контроль за ними.

Какие основания могут возникнуть для создания нового органа исполнительной власти? Необходимы

члены Правительства не могут быть членами Федерации, Государственной Думы, заниматься какими-то другими вопросами (что было в самом начале). Полномочия Правительства:

ст. 12 - Правительство руководит работой федеральных министерств и иных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Утверждает Положения о министерствах и иных органов, назначает и освобождает заместителей министров, руководителей федеральных органов, не являющихся министрами и их заместителей, утверждает членов коллегий, министерств и других органов, вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов;

ст. 13 - организует реализацию внутренней и внешней политики, формирует федеральные целевые программы, может передавать субъектам, их органам по соглашениям, договорам полномочия.

Закон устанавливает полномочия Правительства в сфере экономики, в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, в социальной сфере и др.

*Акты Правительства.* Правительство издает в соответствии с Конституцией и законами постановления и распоряжения. Акты. имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, принимаемых в порядке, принимаемых в порядке, предусмотренным Регламентом Правительства. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства. Постановления и распоряжения подписываются Председателем Правительства. Датой официального опубликования постановления и распоряжения считается дата первой публикации, его текста в одном из официальных изданий РФ. Постановления подлежат опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленно через средства массовой информации (радио, телевидение), безотлагательно. Вступают в силу - со дня их подписания, если не предусмотрен иной порядок. Распоряжения - со дня подписания. Впервые в законе сказано о том, что акты Правительства могут быть обжалованы в суд.

Закон регламентирует организацию работы Правительства. Ст. 24 определяет полномочия Председателя по организации работы Правительства. Председатель возглавляет Правительство, определяет основные направления его деятельности, организует его работу, ведет заседания, подписывает акты, распределяет обязанности между заместителями, информирует Президента о работе Правительства.

В ст. 26 определены полномочия федеральных министров. Заседания - не реже одного раза в месяц. Отдельные заседания могут быть закрытыми. Правительство информирует граждан через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях и о принятых по этим вопросам решениях. Рассматриваются проекты программ экономического и социального развития. Устанавливается номенклатура товаров, в .отношении которых применяется государственное регулирование, устанавливается объем выпуска государственных ценных бумаг,

принимаются решения о внесении Правительством законопроектов в Ду^. рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности, вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета и т.д., вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров, принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов, образуется Президиум Правительства по предложению Председателя.

Президент обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства и других органов государственной власти, имеет право председательствовать на заседаниях и заседаниях Президиума. Возникает вопрос, какие акты имеет право, полномочен издавать Президиум? Об этом в законе не говорится. Ранее Президиум издавал постановления и распоряжения (Совета министров).

Система органов исполнительной власти включает, прежде всего, Правительство, как высший орган исполнительной власти, далее - министерства, государственные комитеты, комиссии, федеральные службы, федеральные агентства, федеральный надзор. Здесь мы опять сталкиваемся с понятием системы. Именно благодаря системе осуществляется сложнейший процесс - процесс управления Российской Федерацией. Сложно принимать законы, но еще сложнее • их реализовывать, а именно этим и занимаются органы исполнительной власти.

Эта система включает не только названные органы на федеральном уровне, но и органы исполнительной власти на региональном уровне. Здесь имеют место, так называемые, разночтения, т.к. республики имеют свои системы органов, регионы (края, области) - также отличаются. Систему нужно представлять не просто в виде этих органов. Она работает в области полномочия федеральных органов и полномочий, связанных с осуществлением совместных предметов ведения. Государственно-властные полномочия осуществляются через издание правовых актов.

Вышеупомянутый закон содержит основные моменты, связанные с деятельностью Правительства, отношениями с Президентом и Федеральным собранием, органами региональными и т.д. Последние главы - об отставке Правительства, сложении полномочий перед новым Президентом (Правительство осуществляет свои полномочия до тех пор, пока не будет сформировано новое Правительство).

12 марта 1996 г. указом Президента РФ было утверждено "Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ". Предварительное рассмотрение вопросов подготовки договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и их правового обеспечения осуществляет комиссия при Президенте РФ по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий **между** федеральными органами и органами государственной власти субъектов. Основными задачами комиссии являются:

организация и проведение экспертизы проектов договоров, а также дополняющих их соглашений, представление заключений на данные проекты Президенту, обеспечение взаимодействия "первыми" и "вторыми" органами по вопросам, связанным с подготовкой и заключением договоров и соглашений о разграничении полномочий. В договорах могут быть определены предметы совместного ведения, обусловленные географическими, экономическими, социальными, национальными и иными особенностями конкретного субъекта РФ. Комиссия представляет договор Президенту, вместе со своим заключением, а также проекты соглашений - Председателю Правительства, со своим заключением. Договор подписывает Президент и уполномоченное лицо субъекта федерации. Соглашение подписывает Председатель Правительства и уполномоченное лицо субъекта,

В связи с изменением сферы управления изменился и аппарат Правительства. Аппарат Правительства возглавляет заместитель Председателя или федеральный министр. Он обеспечивает подготовку различных ' проектов, постановлений, распоряжений и т.д. Распоряжением Правительства от 8 апреля 1997 г. говорится: В целях эффективного обеспечения деятельности Правительства РФ. оперативного решения текущих социально-экономических вопросов и усиления контроля за исполнением принимаемых решений признать необходимым реорганизовать структуру аппарата Правительства РФ и уточнить функции его подразделений, имея в виду, упразднить департаменты, действующие по отраслевое- принципу, и усилить функциональную направленность работы Правительства. Утвердить прилагаемую структуру аппарата Правительства РФ. В этих целях: а) образовать департамент реформирования промышленности и конверсии на базе упраздняемых департамента промышленности и департамента оборонных отраслей промышленности: департамент реформирования агропромышленного комплекса и защиты окружающей среды на базе упраздняемых департамента агропромышленного комплекса, департамента природных ресурсов и защиты окружающей среды; б) преобразовать департамент науки и образования в департамент науки и образования высоких технологий: департамент по управлению собственностью и развитием предпринимательства в департамент собственности и регулирования естественных монополий; департамент транспорта, строительства и связи в департамент реформ в жилищно-коммунальной сфере, строительстве и производственной инфраструктуре; департамент труда и здравоохранения в департамент социального развития; в) упразднить департамент агропромышленного комплекса, департамент природных ресурсов и защиты окружающей среды, департамент оборонных отраслей промышленности и департамент промышленности.

Обстановка в сфере управления всё время меняется. Переход в аппарате Правительства от отраслевой системы к функциональной вызван определенными причинами.

Указ Президента РФ (с изменениями на б сентября 1996 г.): В целях определения рациональной структуры федеральных органов исполнительной власти и в соответствии со ст. 112 Конституции РФ постановляю: 1) установить, что в систему федеральных органов исполнительной власти РФ входят министерства РФ (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральный надзор России, а также Управление делами Президента РФ.

Министерство РФ - федеральный орган, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий, в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство возглавляет министр, федеральный министр, которых входит в состав Правительства.

Государственный комитет РФ. федеральная комиссия - федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам,

отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Государственный комитет РФ, федеральную комиссию России возглавляют Председатели.

Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России - федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительная, контрольная, разрешительная, регулирующая и др.) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу России возглавляет Руководитель (Директор Федеральной службы). Российское агентство -Генеральный директор Российского агентства. Федеральный надзор -начальник Федерального надзора.

15 июля 1997 года - "Российская газета" - Указ Президента - Приложение № 2: "Структура федеральных органов исполнительной власти". Сюда входят: Правительства РФ. федеральные министерства, федеральные органы исполнительной власти (государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры России. Управление делами Президента.

- Министерств -21 (атомной энергии, внутренних дел, по делам национальностей и федеративным отношениям, здравоохранения, культуры, иностранных дел и т.д.). - государственных комитетов -18 (антимонопольный, высший аттестационный, по вопросам развития севера, по государственным резервам, по делам молодежи, по жилищной и строительной политике, по земельным ресурсам и землеустройству и т.д.).

- федеральных комиссии - 3 (по недвижимому имуществу и оценке недвижимости, по рынку ценных бумаг),

- федеральных служб - 20 (авиационная, архивная, безопасности, внешней разведки, дорожная и

Т.Д.).

- федеральных агентств '• 3 (космическое, по патентам и товарным знакам, правительственной связи и информации при Президенте).

- федеральные надзоры (горный и промышленный, по ядерной и радиационной безопасности).

Министерство имеет следующую структуру: возглавляется министром, первый заместитель или заместители, коллегия (занимается основными вопросами работы министерства, определяет развитие отрасли или сферы и т.д.; в ее состав входят министр, заместители, руководители управлений, главных управлений, могут входить приглашенные ученые, специалисты и т.д.). Далее структура министерств может отличаться друг от друга: в одном - департаменты, в другом - главные управления и управления и т.д.

Государственные комитеты мало отличаются по своей структуре. Когда-то государственные комитеты вводились для того, чтобы иметь на ряду с министерствами, достаточно "тяжелыми" по своей структуре, "легкие" органы, которые контролировали бы деятельность отраслевых министерств, но потом они стали "обрастать", расширяться и стали такими же "министерствами". Т.о.. комитет коллегиально решает вопросы в той или иной сфере и принимает постановления. Оперативное решение вопросов происходит через коллегию, состоящих" из руководителей.

Например: Вопросы государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом (29 апреля 1997 г.

- "Российская газета" • Постановление Правительства РФ): разрешить государственному комитету РФ по управлению государственным имуществом в пределах установленной численности и фонда оплаты труда иметь в составе центрального аппарата наряду с другими подразделениями следующие департаменты: недвижимого имущества, структурной политики управления государственным имуществом и методического обеспечения, собственности за рубежом и иностранных инвестиций, управления и распоряжения государственным имуществом топливно-энергетического комплекса, транспорта и связи, управления имуществом военно-промышленного комплекса и военным имуществом, государственного реестра федеральной собственности и программно-технического обеспечения, финансовой политики управления государственным имуществом и хозяйственной деятельности.

Примеры секторов (сфер) управления:

- Министерство транспорта РФ (Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в транспортном комплексе (уже не отрасль, а комплекс). Транспортный комплекс составляют зарегистрированные на территории РФ юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие на морском, речном, автомобильном, городском, пассажирском (включая метрополитен) и промышленном (кроме отнесенного к ведению Министерства путей сообщения РФ) транспорте перевозочную и транспортно-экспедиционную деятельность, работы, связанные с обслуживанием водных путей сообщения и судоходных гидротехнических сооружений, проведением научных исследований и подготовкой кадров, а также входящие в систему транспорта предприятия и организации, изготавливающие транспортные средства и технологическое оборудование, выполняющие иную. связанную с транспортным процессом работу. Министерство транспорта РФ возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства. Министр транспорта осуществляет руководство порученной ему сферой на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач, имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Правительством РФ. Коллегия рассматривает важнейшие вопросы организации системы государственного управления транспортным комплексом и деятельности его отраслей. Решения коллегии, как правило, оформляются приказами министра. В составе министерства транспорта РФ образуются департаменты, другие самостоятельные подразделения, а также российская транспортная инспекция, которая возглавляется главным транспортным инспектором РФ, состоит из Департамента российской транспортной инспекции в центральном аппарате министерства, филиалов и отделений в субъектах РФ.

- Федеральная миграционная служба России (ФМС России) является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим государственную политика в области миграции населения и координирующим работу по этому направлению в РФ. Основными задачами ФМС России является разработка проектов федеральных и. межрегиональных миграционных программ и обеспечение их реализации, распределение средств, выделяемых из республиканского бюджета РФ. на решение проблем миграции, контроль за их использованием, организация приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории РФ, а также оказание им помощи и содействия в обустройстве на новом месте жительства, разработка и осуществление мер по привлечению и использованию труда иностранных граждан на территории РФ.

- Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России) является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим государственное нормативное регулирование вопросов обеспечения промышленной безопасности на территории РФ. Основными задачами Госгортехнадзора России являются: организация и осуществление на территории РФ государственного регулирования промышленной безопасности, государственного надзора за соблюдением центральными органами федеральной исполнительной власти, предприятиями, объединениями и организациями, не зависимо от их организационно-правовых форм, должностными лицами и гражданами требований по безопасному ведению работ в промышленности, устройству и безопасной эксплуатации оборудования.

Региональный уровень.

Указ Президента о мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в РФ от 3 октября 1994 г. ("Российская газета" 7 окт. 1997 г.). Положение о главе администрации края. области РФ и т.д. Глава администрации является высшим должностным лицом края, области и руководит органами исполнительной власти. В этом Положении говорится о соотношении главы администрации, прежде всего, с Законодательным собранием, их отношения. Он представляет бюджет, отчет о бюджете перед собранием, собрание рассматривает эти вопросы, программы, которые представляются губернатором, он подписывает принятые законы, может наложить вето. Губернатор представляет регион в Совете федераций, он может обращаться к Президенту, в Правительство, с законодательной инициативой, в Законодательное собрание, в течение месяца все федеральные органы должны дать ему ответ, все должны обеспечивать его соответствующей информацией, в том числе Палаты. Верховный суд. Высший арбитражный СУД и т.д. Он имеет право вступать в отношения с иностранными государствами и подписывать соответствующие документы. Т.о.. глава администрации имеет очень широкие полномочия. Представляет регион в Правительстве, подчиняется Президенту и Председателю Правительства по вопросам ведения совместного, а также полномочий РФ, но не полномочий местного характера, регионального. Он назначает руководителя администрации, несет ответственность, определяет содержание их его деятельности т.д. Глава администрации подлежит обязательному страхованию за счет средств бюджета региона на сумму годового денежного вознаграждения главы администрации. Глава администрации плюет право на ежемесячную надбавку к должностному окладу применительно к выслуге лет в размере 40% и надбавку к должностному окладу за сложность и специальный режим работы в размере до 50%:

отпуск - не менее 36 дней. Иные условия финансового и материального обеспечения главы администрации определяются нормативными документами региона из средств бюджета. В случае освобождения от занимаемой должности глава администрации получает пособие в размере заработной платы главы администрации до устройства на новое место работы в течение года. Если на новом месте работы размер его заработной платы ниже прежнего, то производится доплата до уровня его прежней зарплаты, но не более одного календарного со дня освобождения от должности;

сохраняется непрерывный трудовой стаж.

Что представляет из себя администрация, на примере Санкт-Петербурга. (Закон Санкт-Петербурга о системе органов государственной власти Санкт-Петербурга). Администрацию СПб образуют: глава исполнительного органа государственной власти СПб - администрации -губернатор. Председатель Правительства СПб, канцелярия губернатора. Правительство СПб -коллегиальный орган исполнительной власти, отраслевые территориальные органы администрации. Губернатор избирается на 4 года на основе всеобщего, равного избирательного права при тайном голосании. Для рассмотрения наиболее важных вопросов образуется коллегиальный орган -Правительство СПб. решения Правительства в форме постановлений подписывает губернатор, решения Правительства носят рекомендательный, а не окончательный характер. Закон Санкт-Петербурга о Правительстве Санкт-Петербурга с изменениями на 9 декабря 1997 г. (подписан 25 ноября 1996 г.): В состав возглавляемого губернатором СПб Правительства СПб входят следующие должностные лица: 1-й вице-губернатор Спб - Председатель комитета финансов, вице-губернатор -председатель комитета экономического прогнозирования и инвестиционной политики, вице-губернатор - председатель комитета по управлению городским имуществом, вице-губернатор -председатель комитета по труду и социальным вопросам, вице-губернатор- руководитель канцелярии губернатора, вице-губернатор -председатель комитета по внешним связям, вице-губенатор, координирующий деятельность органов администрации, всего -11. Губернатор является Председателем Правительства. Срок государственной службы должностных лиц администрации СПб, входящих в состав Правительства СПб, ограничен сроком полномочий губернатора, за исключением должностных лиц, увольняемых и назначаемых в особом порядке, установленном федеральными законами и другими федеральными нормативными актами. Законодательное собрание вправе выразить недоверие должностному ЛИЦУ администрации, членам Правительства и т.д. (не менее двух третей при голосовании).

При переходе к рыночным отношениям система органов государственного управления допустила ряд просчетов, экономических и политических. Сейчас эта система реформируется. Предполагается наличие трех наименований: министерство, служба и надзор.

Министерство координирует деятельность других федеральных органов в сфере, которой оно руководит. Например, Министерство здравоохранения: разрабатывает различные программы, противоэпидимические правила, санитарные правила, осуществляет программы по борьбе с различного рода заболеваниями. Решения министерства (приказы министра) являются обязательными для всех тех органов, которые в своих системах имеют санитарные или медицинские службы (Вооруженные силы, МВД, железнодорожный транспорт, морской и речной транспорт и **Т.Д.).**

# АКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Всякий выбор среди возможностей есть решение. После того. как обнаружена проблема, необходимо определить цель и средства ее достижения. Решение означает выбор цели и средств ее достижения. Говоря об актах управления, мы. прежде всего, говорим о них. как о средствах исполнения закона, т.к. вся деятельность по управлению практически связана с исполнением закона. В этом ее сущность. Именно при помощи актов управления закон может быть исполнен, т.к.. чаще всего, в законе отсутствуют нормы прямого действия. При помощи актов управления осуществляется детализация, конкретизация норм закона. Закон не может учитывать все национальные, климатические. Экономические, экологические и иные условия, и здесь ему "на помощь" приходит акт управления, направленный на то, чтобы учесть местные условия и особенности. Акт управления, не меняя цели закона, в своей гипотезе, если она есть, учитывает эти условия. Особенно это относится к диспозиции, где права и обязанности участников управленческого отношения могут быть скорректированы в соответствии с местными условиями и особенностями.

С актами управления связано осуществление каждой функции государства. Именно с помощью актов управления реализуется политика, закон, отражающий власть, и нормы этого закона. В правовом государстве должен главенствовать закон. К сожалению, такого соотношения закона и актов управления мы еще не добились. Конечно, есть отношения, которые не нуждаются в регламентации при помощи закона. Речь идет о проблемах, которые нуждаются в законе, должны быть в законе, и в соответствии с законом должны находить свое практическое решение. В настоящее время акты управления превалируют, во многих случаях они заменяют закон. Вряд ли НУЖНО приветствовать, так называемое, указное право. Если это "скорая правовая помощь", сделанная в ожидании закона -это можно принять, но когда длительный срок закон заменяется указом, то вряд ли это целесообразно.

Особенно акты управления незаменимы в области правоприменения, которое непосредственно, конкретно регулирует многочисленные отношения. Здесь непосредственно практическую реализацию находят нормы земельного, финансового, трудового права, а не только административного. Нормы административного права, содержащиеся в актах, устанавливают компетенцию органов.

Акты управления - довольно сложные правовые явления. ПОТОМУ что. с одной стороны, они относятся к актам управления, т.е.. к механизму правового регулирования, а с другой - они относятся к управленческой деятельности. Здесь имеет места двуединая природа источников этих актов. Они - правовые акты, как и все другие, входящие в механизм правового регулирования, и в то же время им присуща специфика управленческой деятельности, они связаны с исполнением законов.

С понятием акта управления связано понятие волеизъявления, что соответствует волевой природе, характеру права, особенной деятельности по его созданию и применению, т.е. правотворческой, нормоустановительной деятельности. Правовой акт представляет собой форму закрепления и выражения государственной воли, государственного волеизъявления. Издание акта управления рассчитано на правовой эффект, на достижение той или иной цели, на определенный правовой результат. Общим мотивом издания акта является потребность в определенном правовом воздействии на соответствующие управленческие отношения или на создание новых управленческих отношений.

*Цели издания актов.* Они издаются для:

1) установления, изменения или отмены правовых норм;

2) установления, изменения или прекращения правовых отношений.

Юридически названные свойства относятся к СУЩНОСТИ актов управления. Одним из важнейших свойств актов является их государственно-правовой характер, государственно-властный характер. Это связано с отношениями власти и подчинения, отдачи необходимых команд и т.д.. но как бы они не были связаны с определенным усмотрением при их издании, они все равно должны издаваться в пределах действующего законодательства и быть всегда подзаконными.

Чем отличаются акты управления от других правовых актов, прежде всего от закона? Но цели их издания, в процессе осуществления государственного управления. Отличие акта управления от закона состоит в том, что именно закон определяет круг отношений, который регулируется при помощи издания актов управления. Именно закон определяет порядок издания, отмены, приостановления, форму актов. Закон о Правительстве РФ устанавливает, что Правительство РФ издает решения в форме постановлений и распоряжений. Это установлено законом. Закон выступает источником права для актов управления и обладает высшей юридической силой. Конечно, он не может быть отменен актом управления. Этим и определяется подзаконпость.

Чем сличаются акты управления от судебных актов? Судебные акты связаны с нарушением закона. Акты управления шире. Они имеют творческий, организующий характер, нарушения - не главное. Конечно, в административном праве имеет место кодекс об административных правонарушениях, но это не говорит о том. что вся отрасль, как. например, уголовное право, посвящено правоохранению. Кодекс регулирует отношения, но они не перекрывают действие всех других норм, а составляют лишь часть. Судебные акты издаются в установленных законом случаях, в то время как акты управления издаются в случаях, непосредственно в законе не указанных. Это вытекает из компетенции. Если проанализировать нормоустановительную деятельность Правительства, то мы увидим, что Правительство издает постановления, которые иногда не могут "поместиться" в формуле "на основании закона...", потому что такого закона просто нет. Следовательно, Правительство руководствуется Конституцией и своей -компетенции, предусмотренной законом о Правительстве. Кроме того, закон не может предусмотреть все возможные случаи, когда необходимо осуществить правовое воздействие; тем они и отличаются от судебных актов. Судьи подчиняются только закону, они независимы, и никто не вправе обязать их издать тот или иной акт. Акты управления могут издаваться по указанию вышестоящего органа управления. Суды не могут издавать акты нормативного характера, в то время как органы управления это делают постоянно. Судебные акты принимаются в установленном законом порядке, процессуальном. Акты управления установлены не только законом, но и актами управления. Акты управления и суда связаны. Некоторые акты управления обжалуются, даже законно принятые (об увольнении, наложении административного штрафа и т.д.). В таких случаях акты судебные определяют законность актов управления.

Акты управления отличаются от актов органов прокуратуры. Органы прокуратуры нормативных актов не издают, они издают правовосстановительные акты.

К актам управления предъявляются определенные требования. 4 требования законности:

1) акты управления издаются в соответствии с законом, в акте не может меняться цель закона, содержание и т.д.:

2) акты управления издаются в соответствии с компетенцией данного издающего акт органа.

3) акты управления издаются в соответствии с установленным законом порядком; это означает, что если законом о Правительства РФ установлено, что решение, принимаемое в коллегиальном порядке, издается в форме постановлений, то этот коллегиальный порядок должен быть обеспечен;

распоряжение Правительства не может принято в коллегиальном порядке, каждый акт по своей форме и содержанию имеет право быть изданным в определенном законом порядке;

4) акт управления должен издаваться в установленной законом форме; если министр издаст приказы и инструкции (инструкции всегда нормативны, они определят порядок исполнения какого-то закона, указа), то министр никак не может издать постановление или распоряжение (хотя в отдельных случаях такие акты имели место).

Кроме этих требований к изданию акта, для того, чтобы обеспечить его качество и т.д.. предъявляются и другие требования. Акт должен быть научно-обоснованным, должен содержать последние научно-технические достижения, он должен быть обеспечен применением последних методов получения и обработки информации, он должен быть построен на итогах, результатах прогнозирования, экспертной оценки, если необходимо, социологических исследованиях и т.д. Дело в том, что издавая акты, орган исполнительной власти, государственного управления не просто имеет право, полномочен издать акт, решать вопрос, он обязан это делать. Акт должен издаваться не только на основе права, но и обязанности издаваться, вовремя. Акт должен быть согласован со всеми предшествующими ранее изданными актами по данной проблеме, согласованным "внутри". Т.е.. все предписания, акты должны иметь логически последовательность, правовое обоснование и т.д. Он должен быть конкретным, четким, ясным, лаконичным, определенным. Он должен содержать ясные требована для исполнителя: что следует, что необходимо делать. Решение, акт -это программа действий. Он должен быть написан на государственном языке. Должна отсутствовать возможность двойного толкования акта. Акты МОГУТ быть определенным образом классифицированы:

- по объекту управления: различаются в зависимости от того, для кого они предназначены:

обществу в целом, отрасли, сфере, единичному объекту; это определяет сложность и многообразие актов;

- по органам, их издающим: постановления и распоряжения издает Правительство, министр -приказы и инструкции, государственный комитет - постановления, его руководитель - приказы и инструкции, глава администрации -постановления и распоряжения и т.д.;

- по времени действия: акты управления могут быть изданы на длительный срок (на целое десятилетие), могут быть краткосрочными, бессрочными (до отмены); характер цели издания определяет временные рамки его действия;

- по степени обязательности; в последнее время акты все чаще имеют рекомендательный характер, но с заложенными в них требованиями;

- по юридическим свойствам (главная классификация): нормативные и индивидуальные. Нормативный акт имеет такое свойство, как не персонифицированность адресата, неконкретность адресата, неопределенность случаев применения. Нормативные акты унифицируют повторяющееся поведение, они устанавливают масштаб, в соответствии с которым поведение признается правомерным или неправомерным. Именно нормативные акты управления, в том .числе, вводят норму в правовую систему, в систему законодательства. Их издание связано с установлением, изменением или отменой правовых норм. Акты управления нормативного характера призваны учитывать местные условия и особенности. Они содержат нормы различных отраслей: трудового, земельного, гражданского права, но, прежде всего, административного.

Индивидуальные акты отражают сложный характер управления. Исключительно многообразны. Издаются всеми органами государственного управления. По цели и характеру разделяются на оперативно-исполнительные (связаны с применением права, реализацией диспозиции, прежде всего;

например, прием в ВУЗ. на работу и т.д.) и правоохранительные (реализация дисциплинарных и административных санкций, отмена актов нижестоящих органов, административный надзор и т.д.). Индивидуальные акты - это юридические факты, т.к. их издание связано с установлением, изменением или прекращением правовых отношений. Посредством индивидуального акта правовое воздействие, предусмотренное нормой права, находит свое практическое осуществление. Отличительной чертой индивидуального акта, его особенностью является его индивидуальный характер (свойство, давшее название виду). Данный вид характеризует: конкретность предписаний, их адресование персонально определенным субъектам, в отличие от нормативного, регулирование конкретного отношения. Каждый индивидуальный акт решает индивидуальный вопрос, при этом, связанность вынесенными актами распространяется не только на их адресат, но и на тех. кто их издал. Для примера: если есть приказ о назначении на работу, то он действует независимо от сменяемости руководителей; если назначена пенсия - она выплачивается независимо от того, кто ее определил. Именно индивидуальные акты предоставляют определенные блага, направленные на удовлетворение той или иной потребности, отражающего ее интереса (предоставление земельного участка в аренду, выдача прав на вождение транспортного средства и т.д.). Посредством именно индивидуальных актов формируется управленческий аппарат органов, обеспечивается оперативное устранение недостатков в их работе, осуществляется воздействие на нарушителей технологической, трудовой, договорной дисциплины и т.д. Индивидуальный акт может быть обращен и к нижестоящим органам, а нс только к конкретному и гражданину или должностном) лицу. Кроме нормативных и индивидуальных актов управления существуют смешанные акты. которые, естественно включают и нормы права и индивидуальные предписания. Практики говорят: "зачем нам издавать несколько актов"? Мы один издадим, и он будет действовать. На первый взгляд, с ними можно согласиться, но: индивидуальные предписания, заложенные в данный акт сразу же реализуются и оставшийся "правовой мусор" (термин преподавателя) очень затрудняет отыскание оставшихся действующих норм права.

Классификация актов, разделение их на виды предусматривает деление актов на группу дефектных, которые, в свою очередь, делятся на оспоримые и ничтожные акты. Под оспоримыми актами понимаются такие акты управления, которые содержат какую-то фактическую неточность (машинистка или компьютер что-нибудь напутали). Это может быть исправлено, поэтому оспоримый акт обладает юридической силой и подлежит исполнению. Наблюдается наличие оспоримых дефектных актов и просто оспоримых актов. Просто оспоримые акты признаются в качестве необоснованных лицами, на которых возложена ответственность в виде штрафов, увольнения и др. санкций. Здесь никаких дефектов нет, в административном либо судебном порядке данный акт оспаривается гражданином или должностным лицом. В отличие от оспоримых имеют место ничтожные акты. В литературе нет единого мнения по вопросу о понятии ничтожного акта. Речь идет о том. что ничтожный акт - это акт, изданный за пределами компетенции органа или должностного лица. Этот акт, при его исполнении может вылиться в правонарушение, в том числе, уголовно наказуемое. Акты управления могут быть признаны ничтожными в исключительных случаях, когда их полная юридическая несостоятельность настолько очевидна, что они не подлежат никакому исправлению. Ничтожными называют дефектные акты, не порождающие правовые последствия, на возникновение которых они направлены, т.е. недействительные с момента их издания. В законодательстве каких-либо определений ничтожных актов пока нет.

ПОРЯДОК ПОДГОТОВКИ И ИЗДАНИЯ АКТОВ УПРАВЛЕНИЕ

Процесс издания акта управления рассмотрим на примере издания акта. носящего нормативный характер. Речь пойдет о том. как. каким образом, в каком порядке, в соответствии с какой процедурой подготавливается и осуществляется непосредственно упорядочивающее воздействие субъекта на объект. Это сложный интеллектуальный процесс, который со всеми основаниями можно признать технологическим процессом, т к он осуществляется на основе установленной технологии. Это процесс, результатом которого является продукт духовного, интеллектуального творчества, определяющий поведение миллионов.

Почему мы можем употреблять понятие технологии? Все относятся с пониманием к технологии металлургической, машиностроительной и т.д. Даже не специалисты прекрасно понимают, что если мы хотим ПОЛУЧИТЬ, например, сталь определенной марки, то это связано с определенным режимом температуры в этом процесс, определенном временном режиме, закладкой определенных компонентов и т.д. Но когда речь заходит о подготовке и издании акта, то даже те юристы, которые только что второй раз подготовили правила полготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и регистрации этих актов, не хотят этого понимать. Несколько лет назад такие правила были изданы, были подвергнуты в печати критике.

Что понимается под технологией подготовки и издания акта? Конечно, это не техническая терминология в полном смысле этого слова. Технология понимается, как совокупность определенных форм и методов, как государственно-правовая технология, определяющая процесс подготовки и издания актов. Если мы будем рассматривать конкретно этот процесс, то, как любой другой, он состоит из стадии. Под стадией следует понимать совокупность правотворческих отношений и действий, опосредующих задачи данной стадии. Стадии правотворческого, нормоустановитсльного процесса:

1) стадия установления необходимости издания нормативного акта;

2) стадия разработки, подготовки проекта нормативного акта;

3) стадия внесения проекта нормативного акта в правотворческий орган (вышестоящий);

4) стадия обсуждения проекта нормативного акта;

5) стадия принятия решения по проекту нормативного акта;

6) стадия опубликования н вступления в законную силу.

Все названные стадии взаимообусловлены. Их осуществление реализуется во взаимодействии.

Первая стадия. Связана с поиском, а управление носит поисковый характер, проблемной управленческой ситуации. Именно эта стадия связана с проявлением нормоустановительной, правотворческой инициативы, именно на этой стадии воспринимаются, подаются, реализуются инициативы различных органов. Если осуществляется инициатива, то она может быть по форме в виде проекта, готового, разработанного, на чаще всего, в виде предложения с определенными обоснованиями. Если это происходит, подается проект или предложение, то на первой стадии происходит оценка этого проекта с точки зрения целесообразности его последующей разработки и рассмотрения. То же относится и к предложению. Происходит оценка тех отношении, которые подлежат по этой инициативе правовому опосредованию, правовому регулированию. Практика издания актов показывает, что первая стадия имеет место, но в большинстве случаев проблемы настолько явно себя проявляют, что они уже входят в план разработки соответствующих проектов, а это уже относится ко второй стадии. Первая стадия заканчивается принятием решения по внесенной инициативе, предложению. (Допустим, главы администрации регионов могут входить с инициативой в органы, в т.ч. в Правительство, об издании того или иного постановления.)

Вторая стадия. Состоит из трех этапов. Первый этап посвящается сбору и обработке информации по той проблеме, по которой будет разрабатываться проект нормативного акта. Второй этап - этап непосредственно составление текста проекта нормативного акта. Третий этап составляют действий и отношения, связанные с согласованием текста проекта со всеми заинтересованными органами и организациями.

Первый этап: Составляется группа, комиссия, приглашаются ученые из научно-исследовательских институтов, в зависимости от сложности подготовки предстоящего проекта. Это могут быть несколько федеральных министерств, несколько внутренних подразделений того или иного министерства, государственного комитета, федеральной службы и т.д. Проект может разрабатываться аппаратом Правительства с подключением специалистов различных министерств в зависимости от тематики проекта. Оценивается стоимость предстоящих затрат на осуществление данного правового регулирования. Оцениваются результаты предыдущего, имевшего ранее место, правового регулирования данных отношений, или отсутствия этого регулирования, необходимость создания отношений в правовой форме. В процессе переработки информации могут использоваться и другие методы. Если предстоит разрабатывать сложный проект нормативного акта, то здесь могут быть использованы результаты социологических исследований, если необходимо, анкетирование, интервьюирование, берутся репрезентативные (представительные) выборки. Могут осуществляться экспертные оценки с ранжированием результатов, когда приглашаются из тех же служащих того же органа несколько экспертов, перед ними ставится проблема, задача, они рассматривают се каждый отдельно; затем имеет место ранжирование ответов: когда они объявляют свои выводы, то отбрасывается все то. что не сходится, оставляется то. что совпадает по заключению различных экспертов. Довольно дорогим является метод правового социального эксперимента, но это единственный метод, который дает правдивую, объективную информацию. О тех экспериментах, о которых упоминают средства массовой информации, как о научно обоснованных опытах, дающих объективную информацию, можно говорить лишь в отдаленном смысле. Любой социальный эксперимент связан с правовым регулированием отношений, поэтому, с одной стороны, он социальный, а другой, он требует изменения правового регулирования подлежащих эксперименту правовых отношений. Во-первых, наряду с теми объектами, которые подлежат эксперименту, берутся контрольные объекты. Контрольные объекты действуют по тому нормативному материалу, в соответствии с теми актами, которые действовали до этого. Для экспериментальных объектов разрабатывается специальный экспериментальный проект акта. Очень сложно определить чистоту результата эксперимента, потому что кроме права, его воздействия, имеют место и другие воздействия (привычки, наклонности, другой информационный пресс, не связанный с правом и т.д.). Для того, чтобы осуществить социальный правовой эксперимент также проводится научно-исследовательская стадия, этап, где разрабатывается программа эксперимента. По истечении срока эксперимента, т.е. действия экспериментального опытного акта (который, соответственно, утверждается после разработки его проекта) имеет место или выявления каких-то отрицательных моментов, последствий, результатов, допустим эксперимент "провалился", или, наоборот, он показал положительные результаты, не дал никаких побочных, негативных результатов. В этом случае речь идет об экстраполяции, т.е. о расширении действия экспериментального акта на всю область тех отношений, которые этот акт может регламентировать, т.е., опытный акт имеет свое распространение на область всех отношений, попадающих под его действие по содержанию. Когда информация соответствующим образом подготовлена, начинается ' второй этап стадии по составлению текста проекта нормативного акта. Если это, допустим. Постановление Правительства, имеющее сложный характер, то могут быть сперва разработаны тезисы, если это несложный акт. то начинается разработка самого проекта. Существуют правила так называемой законодательной (правотворческой) техники, в соответствии с которыми работают специалисты. Сложность заключается в том, что потенциальному правовому регулированию подлежат отношения не только уже существующие и ранее уже подвергавшиеся такому воздействию, но и отношения, которые должны возникнуть в правовой форме, т.е. их никогда не было. В этом случае приходится конструировать несуществующее правовое потенциальное отношение, и на базе этой конструкции разрабатывать саму норму, т.е. определять акты поведения будущих участников, субъектов этого управленческого отношения. Нужно определить их потенциальные интересы: органа, гражданина, организации, структуры, в зависимости от того. кто будут '"'-частниками этих отношений. В каждую норму нужно вложить психологический механизм, с его мотивацией, такую "порцию" государственной воли, которая бы стала содержанием воли этих участников и т.д. Общественное отношение, правовое отношение - это взаимодействие, это результат правового регулирования, это средство правового регулирования. НУЖНО создать это средство, нужно обеспечить результативность тех отношения, которых нет. они не существуют. При создании нормы, нужно определить гипотезу, если это необходимо, заложить в нее юридический факт, на основании всей этой конструкции разработать диспозицию, "подключиться" к какой-то санкции, которая была бы вторым регулятором, которая бы содержала те последствия негативного характера, которые наступают при невыполнении диспозиции. Это достаточно сложно. Что здесь создается? Государственная воля? Нет. Здесь проектируется в тексте потенциальная государственная воля в понимании составителей проекта. Она потом получит свое определенное содержание и форму. Сейчас - это только их представление о том, как те или иные отношения должны быть урегулированы. Если это отношения, которые подлежат правовому регулированию, ранее регулировались, но были определенные недостатки, нужно установить новое правовое регулирование - это, конечно, проще; здесь корректируется ранее имевшее место правовое регулирование, выводятся новые элементы, устраняются какие-то моменты и т.д. Когда текст проекта готов, то начинается третий этап. Он достаточно прост в том отношении, что в проекте могли быть проявлены новые тенденции в регулировании отношений и какие-то интересы, интересы органа (например, федеральной службы, федерального надзора) были подвергнуты изменению. В этом случае имеет место определенная защита этих интересов, изыскание каких-то компромиссов, чтобы удовлетворить эти интересы. Если же проблема решается совершенно по-новому, то изменяется соотношение этих интересов Согласование имеет ввиду соответствующие подписи руководителей этих органов, с датой, т.е. визирование. Итак. закончена втирая стадия.

Третья стадия - внесение проекта в правотворческий орган - может иметь место тогда, когда, допустим, разрабатывается проект постановления двумя-тремя министерствами, иными государственными комитетами и т.д. и этот проект вносится в Правительство. Это будет стадия, когда проект должен быть принят аппаратом Правительства. Правительство рассматривает обычно проекты. Если же сам орган готовит и сам же издает его. то этой стадии просто нет.

Следующая стадия - стадия обсуждения проекта нормативного акта. Включает два этапа: основной и подготовительный. На 'подготовительном этапе раздаются все нормативные материалы, включая проект, всем полномочным участникам потенциального обсуждения: членам Правительства, членам коллегии министерства и т.д. и специалистам, приглашенным на предстоящее обсуждение. Именно на этом подготовительном этапе каждый полномочный член, допустим, Правительства, федеральный министр, обязан не просто ознакомиться с проектом, а должен сформулировать оценочное суждение, которое представляет ни что иное. как его волеизъявление. Оценив проект, он приходит к тому или иному выводу о том. что он требует переработки и не может служить основой для обсуждения Правительством, что он может выступать основой, но требует соответствующих поправок, исключения того или иного положения и т.д. Это делается на основании той информации, которой он обладает по образованию, как профессионал, не говоря уже о жизненном опыте, и т.д. Здесь следует учитывать лоббирование его возможностей, столкновение интересов и т.д. Т.е., этот этап заканчивается формированием волеизъявления, формированием позиции; он будет голосовать за этот проект, против или воздержится. После этого начинается второй, основной этап.

Прежде всего, проект принимается за основу. Затем имеет место дискуссия, в процессе которой имеет место две формы участия: активное и пассивное. Активное понимается как внесение предложения, участие в полемике, в дискуссии, оппонирование и т.д.. пассивное - когда каждая поправка голосуется. Что самое главное в этом периоде? То, что из проекта что-то исключается, что-то вносится, что-то изменяется, изменяется в общем-то качество, изменяется благодаря участию членов Правительства. Именно здесь они реализуют ранее сформировавшиеся, на первом этапе, волеизъявления. Здесь имеет место процесс равнодействующих воль, волеизъявлений. Вот где рождается государственная воля. Именно в этот момент она проходит свое формирование, зарождается. Полностью она будет оформлена она будет на следующем этапе, стадии, когда имеет место голосование.

Следующая стадия - принятие решения про проекту. Не самого проекта, а только решения по проекту, потому что в -последний момент могут быть обнаружены обстоятельства, которые исключают утверждение самого проекта, требуют доработки и т.д. Внешне голосование ничего из себя не представляет. Это в общем-то техническое средство принятия решения. Но здесь масса отношений, причем невидимых: по лоббизму, конформизму, т.е. внушение другу каких-то интересов, может иметь место просто борьба интересов. И если на предыдущей стадии - стадии обсуждения -зарождалась эта воля, то на стадии принятия решения - воля суммируется, суммируются волеизъявления. Председатель никогда не должен голосовать первым, должен выслушать Правительство.

Последняя стадия - опубликования и вступления в законную силу. Она необходима, т.к. без тиражирования текста принятого решения, оно не может быть исполнено. Акт должен иметь все те атрибуты, которые говорят, что это государственный акт, акт Правительства и т.д.

Принятие нормативного акта в единоначальном порядке. В литературе говорится, что это сокращенный процесс. Но с этим согласиться нельзя. Говорят, что здесь нет стадии обсуждения, есть - подписание проекта акта. Но, если разработанный проект руководителю органа представляют на подписание, то решение все равно принимает он, а не те, кто его готовит. Текст - это словесное выражение составителя, это не государственная воля. Государственную волю способен формировать подписывающий. Значит ему нужно ее подготовить, создать. С помощью референтов, заместителей и т.д. также проводится обсуждение. Когда это решение сформировано, он подписывается.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Ранее существовала ЕНДС - Единая номенклатура должностей служащих. Три группы проходило по этой номенклатуре: руководители, специалисты, вспомогательный, технический персонал. Все было просто. В 1995 г. быллринят закон об основах государственной службы.

Тема предусматривает следующий план:

1. Понятие государственной службы.

2. Понятие государственной должности.

3. Понятие государственного служащего.

4. Дисциплинарная ответственность служащих.

Литература: Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации.

(Воронежский университет. 1996 г.) Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. (1996)

Закон об основах государственной службы. Собрание законодательства РФ. 1995, h^ 37, ст. 35S8.

Принятый Гос. Думой закон практически касается служащих гос. аппарата. Нет ответа на вопрос: где остальные гос. служащие - предприятий, учреждений, организаций, администраций, корпораций, концернов, объединений, Закон об этом молчит. В нем есть "обещание", что в 1996 г. будет принят закон о государственной службе. Но его нет. Стали принимать законы в регионах, республиках, копируя федеральный закон. Определенной ясности пока нет. Этот закон имеет аналогии с подобным германским, но там преподаватели и врачи находятся на положении чиновников.

Одним из важнейших видов целенаправленной деятельности гражданина, общества и государства является служба. В литературе это понятие рассматривается различно: как вид деятельности, как социально-правовой институт и т.д. Государственная служба выражает по существу практическую деятельность всей государственной организации. Государственная служба является неотъемлемой частью государственной организации. Она представляет собой категорию, которая органически связана с государством, его ролью и местом в жизни общества. В силу этого понятие гос. службы можно выяснить лишь на основе раскрытия взаимосвязи и взаимозависимости гос. службы с государством, с его задачами и функциями. Необходимость создания гос. службы и ее правового регулирования обусловлено самим существованием государства с его задачами н функциями, а также потребностью в организации кадрового потенциала государственных .органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Именно служащие действуют как персонал в многочисленных структурах государственных органов. Гос. служба может быть рассмотрена в следующих аспектах, В политическом, как деятельность по реализации государственной политики. по достижению государственно-политических целей и задач в обществе и государстве. Гос. служба -важнейший фактор стабильности в обществе. т.к. от ее функционирования и эффективности зависит стабильность и устойчивость общественных отношений. Социологический аспект гос.службы - в практической реализации функции государства, в компетенции гос.органов, С социологической точки зрения важно выявление степени эффективности гос.службы, практики н проблем ее функционироеанш!. В правовом смысле гос.служба представляет собой сложный правовой институт. Гос.служба - это публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. Под гос.службой традиционно понимается служба в гос.органах. Служащих частных организаций, банков, предприятии, прочих учреждений можно классифицировать, но без каких-либо правовых оснований. Аналогичный подход можно наблюдать и в отношении депутатов представительных органов гос. власти, их деятельность все более приближается к профессиональной. Однако, депутаты не относятся к гос. служащим, выполняя государственные функции- Лица, занимающие высшие государственные должности РФ: Президент, руководители палат Федерального собрания РФ, руководители органов представительной или исполнительной власти субъектов РФ. министры и др. также не состоят на гос. службе. Они имеют публично-правовой должностной статус, но выполняют свои полномочия в течение определенного периода времени,

Гос. должность - базовая структурная единица гос, органов, включающая часть их компетенции.

В соответствии с законодательством не все лица, занимающие гос. Должности, осуществляют деятельность, которую можно отнести к гос. службе, т.е. не асе гос. должности являются гос. должностям и гос. службы. Имеются ввиду гос. должности гос. службы, и в то же время в соотвествни со ст. 1 закона есть гос. должности не гос. службы. (Частный нотариус выполняет гос. функции, но он не является гос. служащим).

Понятие гос. службы в юридической литературе выглядит различным образом. Так. Б.М. Лазарев определял гос. службу как служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач н (функций государства в гос. органах. Старилов Ю.Н.: тос. служба РФ - это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении гос. служащим и федеральных органов гос. власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах. В этих случаях делается акцент на то. что гос. служба является деятельностью, направленной на осуществление задач и функций государства в соответствии с должностью гос. служащего.'

Гос. служба "начинается" от должности. Что такое должность'.' Это комплекс прав и обязанностей.

В то же время в законе об основах гос. службы, ст. 2, устанавливается, что под гос. службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий гос-органов. В этом определении можно выделить следующие аспекты. Гос. служба представляет профессиональную деятельность -1-й аспект - т.е. деятельность, являющуюся для гос. служащего профессией, и как правило, она связана с выполнением в качестве основного вида деятельности специальных должностных полномочий, 2-й; в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции гос. органов, 3-й: эта деятельность, направлена на обеспечение функционирования этих органов, 4-й: такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей. Закон относит к гос. службе исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими гос. должности категории Б и В (в соответствии с законом, служащие делятся на три категории: А. Б. В). Гос. служба может пониматься в функциональном смысле, т.е как конкретный вид гос. деятельности персонала, служебного аппарата гос. органов и т.д. Деятельность гос. служащих проявляется различным образом. В частности, они: 1-е - реализуют полномочия распорядительного, регулирующего характера, 2-е - осуществляют юридические властные предписания - издают приказы, распоряжения и т.д.. 3-е - осуществляют юрисдикционные действия, т.е. применяют меры принуждения, 4-е -совершают организационные действия - проводят совещания, инструктирование, материально-технические операции. Деятельность служащих связана с практическим осуществлением государственной власти, имеет важные правовые последствия в виде установления, изменения и прекращения правовых отношений. Имеет место еще один аспект гос. службы: он состоит в том. что гос. служба связана с деятельностью государства по организации и правовому регулированию служебных отношений, по формированию кадрового потенциала, т.е. речь идет о предварительной деятельности по организации самой гос. службы. Это вопросы установления должностей, штатного расписания, порядка замещения должностей, определения должностных окладов, подбор работников, регулирование служебной деятельности и т.д. Т.о.. общими признаками гос. службы являются: 1-е - замещение служащим гос. должности гос. службы, предусмотренной штатным расписанием гос. органа 2-е - исполнение полномочий гос. органа. специфических должностных обязанностей.

*Виды гос. Службы.* Гос. Служба в соответствии с законодательством, основанном на принципе федерализма, выделяет следующие виды: федеральная, республиканская, в службах субъектов РФ.

К законодательству, определяющему гос. Службу, относятся: закон о прокуратуре, о статусе судей, о статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Гос. Думы и др.

СУДЬИ не являются гос. служащими, как и министры, они занимают такие должности, которые не входят в гос. службу. Это категория А,

К гос. службе относят военную службу, службу в МВД. в налоговой полиции, в таможенных органах, в налоговых органах.

Гос. СЛУЖБУ можно рассматривать как орган или как СОВОКУПНОСТЬ органов, систему, имеющую своих служащих для выполнения гос. задач и функций. Это федеральные службы.

В самом общем виде можно констатировать, что функциями гос. службы являются функции самого государства, т.к. гос. служба есть осуществление целей и функций государства, практическое исполнение служащими своих должностных обязанностей и компетенции гос. органов.

Государственная должность является "кирпичиком" гос. организации, т.е. гос. службы. Это понятие означает часть гос. власти, переданной тому лицу. которое занимает эту должность. Лицо, занимающее гос. должность обязано руководствоваться в своей деятельности особыми публичными и профессиональными интересами, должно служить всему обществу, Гос. служащим является лицо, замещающее должность в установленном порядке, оно включается в штат служащих, получает соответствующий квалификационный разряд, ранг, классный чин. звание и занимает свое место в иерархии гос. органов. Закон об основах гос. службы устанавливает, что гос. служащим является гражданин, исполняющий обязанности по гос. должности гос. службы за денежное вознаграждение. Т.о.. статус гос. служащего определяется двумя условиями: замещение гос. Должности, которая учреждена государством, и получение квалификационного разряда. Что понимается под гос. Должностью? Понятие должность трактуется по-разному, как в юридической литературе, так и в нормативных актах. В литературе должность рассматривается как простейший элемент гос. организации, как первичная и основная "клеточка" ее организационной структуры. Гос. служебная должность - это часть организационной структуры гос. органа, обособленная и закрепленная в официальных документах: штатах, схемах и др.. с соответствующей частью компетенции гос. органа, представленной лицу -гос. служащему. Гос. должность - это учрежденная в установленном порядке гос. органом первичная структурная единица, которая отражает содержание и объем полномочий занимающего ее лица. Должность является центральным понятием гос. службы.

Ст. 1 - закон об основах гос. службы: "Государственная должность - должность в федеральных органах гос. власти и органах гос. власти субъектов РФ. а также в других гос. органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного гос. органа, денежным содержанием, ответственностью в связи с исполнением этих обязанностей", Там же говорится, что гос. должности подразделяются на должности, устанавливаемые Конституцией РФ. федеральными законами (гос. до лжи ости РФ), конституциями. Уставами субъектов РФ (гос. должности субъектов) для непосредственного исполнения полномочий гос. органов (Президент РФ.. Председатель Правительства РФ. Председатели палат Федерального собрания, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. депутаты, министры, судьи и другие гос. должности категории А), Назначение гос. органом должностным лицом служащего на должность. соответствующую) его квалификационному разряду, рангу, классному чину. званию происходит в рамках, установленных законом правил: разделение квалификационных разрядов, классных чинов, рангов, с одной стороны, и должностей, с другой. Это правило призвано придать определенную гибкость гос. организации, обеспечивая ей возможность проводить изменения, реорганизацию служб, перемещать с должности на должность. Квалификационные разряды гос. служащих в РФ ставят в соответствие уровень профессиональной подготовки служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к гос. должностям.

Закон об основах гос. службы определяет квалификацию гос. должностей гос. службы: гос. должности гос. службы (Б и В) подразделяются на следующие группы: высшие гос. должности гос. службы (5 группа), главные гос. должности гос. службы (4 группа), ведущие гос. должности гос. службы (3 группа), старшие гос. должности гос. службы (2 группа), младшие гос. должности гос. службы (1 группа). Квалификационные требования к служащим, замещающим гос. должности гос. Службы, включают требования к уровню профессионального образования, с учетом группы и специализации, стажа и опыта работы по специальности, уровень знания законодательства. Гражданам, претендующим на гос. Должности гос. Службы необходимо иметь: для высших и главных должностей - высшее профессиональное образование по специализации гос. должностей, или образование, считающееся равноценным: для ведущих и старших - высшее профессиональное образование и т.д.

Квалификационные разряды. По результатам государственного квалификационного экзамена или аттестации гос. служащим присваиваются квалификационные разряды. Они указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки гос. служащих квалификационным требованиям, предъявляемым в соответствии с той или иной должностью. Определяется порядок экзаменов. Гос. служащим могут быть присвоены следующие квалификационные разряды:

- действительный государственный советник РФ (1-го. 2-го и 3-го класса) - связан с гос. служащим, замещающим высшие гос. должности гос. службы (категории Б);

- государственный советник РФ (1. 2 и 3 класса) - гос. служащим, занимающим главные гос. должности гос. службы;

- советник РФ (1. 2, 3 класса) - служащим, замещающим ведущие гос. должности гос. службы;

- советник гос. службы (1. 2. 3 класса) - служащим, замещающим старшие гос. должности гос. службы;

- референт гос. службы (1. 2. 3 класса) - служащим, замещающим младшие гос. должности.

Присвоение квалификационных разрядов действительных гос. советников, гос. советников производится Президентом РФ. Для отдельных видов гос. службы в соответствии с федеральным законом вводятся другие виды квалификационных разрядов, воинские звания, дипломатические ранги и т.д.

Существует указ Президента о гос. должностях РФ от 11 января 1995 года (№ 32). Сводный перечень гос. должностей РФ включает: Президента. Председателя Правительства, федерального министра, председателя Совета Федераций, заместителя председателя Совета Федераций, комитетов, членов комитетов, председателя Гос. Думы, заместителя председателя Гос. Думы. председателей, заместителей председателя комиссий и комитетов Гос. Думы и т.д.. т.е. имеет место сводный перечень гос. должностей вне гос. службы, связанный с категорией А.

Кроме этого, существует реестр гос. должностей. В него включаются гос. должности категории Б и В. классифицированные по группам. (Только гос. должности категории Б и В являются гос. должностям и гос. службы)

В целях технического обеспечена деятельности гос. органов в их штатное расписание могут включаться должности, не относящиеся к гос. должностям. Одним из важнейших актов является акт, утверждающий реестр гос. должностей федеральных гос. служащих (Б и В). Значение реестра состоит в том. что он распределяет гос. должности по группам: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Такое деление означает, что между гос. служащими установлена иерархия. Что касается федеральных гос. служащих, которые обеспечивают деятельность других органов или должностных лиц. то имеется ввиду, что политик или государственный деятель, получивший определенные полномочия, имеет право на заранее обозначенные реестром должности назначать специалистов своей команды, которые обеспечивали бы его эффективную деятельность, т.е.. другими словами, тот служащий, который относится к группе А может формировать свою команду и замещать соответствующие должности группы Б. Они исполняют .свои обязанности в течение срока полномочий своего шефа. Если министр уходит в отставку, то вместе с ним УХОДЯТ и. его помощники, т.к. новый министр вправе выбрать себе нового помощника,

В "Российской газете" 25 января 1995 года опубликован реестр гос. должностей федеральных служащих. *Понятие гос. служащего:* гос. служащие представляют собой социального группу, состоящую из индивидуальных субъектов права, осуществляющих на возмездных началах определенные социально необходимые функции и выполняющих задачи гос. органов. Для нормального функционирования каждой организации, органа необходим собственный персонал, состоящий из специально подготовленных служащих. От других категорий лиц. занятых определенной работой в различных организациях, учреждениях, предприятиях общества, служащие отличаются следующими особенностями: Они занимают должности в различных организациях, это первое. Второе, характер их деятельности, как правило, умственный, связанный с выполнением специфических задач, т.е. организационное, технологическое обеспечение различных процессов производства, исследовательская и другая деятельность. Третье, они осуществляют властную деятельность, организационную, распорядительную, руководящую, контрольную и следовательно, обладают организационно - распорядительными полномочиями, могут применять меры государственного принуждения. Четвертое, реализует свои функции на возмездных началах.

Гос. Служащий, в широком понимании.- это индивидуальный субъект права, осуществляющий гос. функции не только в гос. органах, но и в других гос. организациях, учреждениях и предприятиях (имеются ввиду служащие медицинских, образовательных учреждений). В законе об основах гос. службы служащий -это лицо. профессионально осуществляющее деятельность по обеспечению исполнения полномочий гос. органов. Между гос. служащим и органом на определенном этапе возникают государственно-служебные отношения, характеризующиеся наличием взаимных прав, обязанностей, ответственности и других атрибутов правового статуса гос. служащего. В узком понимании гос. служащий - это лицо, занимающее гос. должность гос. службы, т.е. должность в системе структурных подразделений гос. органа и выполняющее на возмездных началах функции этого органа. Все функции осуществляются от имени государства. *Гос.* служащий занимает гос. должность только в гос. органе. Федеральный закон об основах гос. службы не считает деятельность служащих гос. предприятий и учреждений гос. службой. Возникает вопрос: кем они являются? Не является гос. службой, по мнению законодателя, деятельность Президента, министров, губернаторов, судей и иных лиц. замещающих политические государственные должности категории А.

Что из себя представляет закон? Глава, третья обращает на себя внимание тем. что содержит основы правового положения гос. служащего. Здесь идет перечисление в ст. 9 прав гос. служащего (имеет право на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой гос. должности, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе и т.д.) Закон содержит возможность для гос. служащего самому следить за своим продвижением (предлагать свою кандидатуру на ту или иную должность, постепенно продвигаться по служебной лестнице и т.д.). Служащему должно быть сообщено о предстоящей записи в Личное дело. Определяются основные обязанности гос. служащего, ограничена. Например, гос. служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельностью, быть депутатом, заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц. не имеет права принимать участие в забастовках. Гос. служащий должен представлять в налоговой службе свои доходы, т.е. декларацию.

Закон предусматривает ответственность. Под ответственностью в дисциплинарном порядке понимаются следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. Все это связано с совершением должностного проступка.

Указ Президента "О мерах по укреплении дисциплины в системе гос. службы" от 6 июня 1996 г. (Собрание законодательства. № 24). За неисполнение, не надлежащее исполнение законов, указов и т.д. должностным лицом, работник, служащий может быть направлен на внеочередную переаттестацию, понижен в должности, классном чине, звании, лишен квалификационного разряда. (В законе об этом не говорится, закон не должен корректироваться указом).

Закон в ст. 15 содержит гарантии для гос. служащего. Здесь говорится о предоставлении жилой площади, служебного транспорта, денежной компенсации транспортных расходов и т.д.

Прохождение гос. службы. В законодательстве остается 4 способа замещения должностей:

назначение на вакантную должность, контракт, конкурс, выборы. Все то. что связано с подбором служащих, в соответствии с их профессиональной подготовкой, имеющимся квалификационным разрядом, все это учитывается. Присвоение звания, квалификационного разряда происходит после аттестации. Аттестации в законодательстве устанавливаются в зависимости от отрасли, сферы и т.д. в разные периоды: где 5 лет. где 3 года. Служащий может подать в отставку.

Закон об основах муниципальной службы в РФ ("Российская газета". 16 января 1998 года).

МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ

1. Понятие метода.

2. Методы убеждения и принуждения в гос. управлении. Конкретные методы управления

3. О содержании метода административного принуждения:

- меры административного предупреждения.

- меры административного пресечения.

- меры административной ответственности.

Литература:

Формы и методы государственного управления (коллективная монография. Москва. 1977) Лазарев Б.М. .Административная ответственность (Москва. 1985 г.) Бахрак Д.Н. .Административная ответственность (Москва. 1990 г.)

Каждый практически орган исполнительной власти в процессе своей деятельности вырабатывает различного рода методы, использует методы, которые наиболее адекватно подходят к реализации осуществляемых ими функций.

Выделяют три вида методов. По очереди, прежде всего, идут методы, с помощью которых готовится акт. Это методы, связанные с обработкой, получением и использованием информации (см. выше). Второе - это методы правового регулированы (о них говорилось в лекции о предмете административного права). Третий вид - методы государственного управления.

*Метод гос. управления -* это способ целенаправленного воздействия на управляемую систему для достижения поставленных перед ним целей, это инструмент, при помощи которого осуществляется непосредственно воздействие. Способы воздействия реализуются в каждом органе управления в специфических для него правовых формах. Если это Правительство, то это постановления и распоряжения и т.д.

В литературе имеют место различные подходы к определению понятия метода. Например: метод управления - это способ организующего, административного, экономического воздействия органа управления (или должностного лица) на управляемую систему (или конкретный объект управления), определяющего условия деятельности системы, порядок наиболее эффективного использования трудовых, материальных, финансовых и иных ресурсов для решения поставленных задач.

Васильев Р.Ф. Акты управления. ; формы управленческой деятельности определяются как способы выражения их содержания, способы осуществления, проявления и выражения методов управления. Содержанием методов являются различного рода предписания, установленные правила, поощрения, приказы (приказ - и форма, и метод одновременно). Методы показывают, каким образом орган исполнительной власти государственного управления решает стоящие перед ним задачи. Иначе говоря, методы определяют качественную сторону управления. Причем, между тремя видами методов имеется определенная связь. Методы управления конкретные используются там, где объект непосредственно подчинен органу управления, а там. где это управление непосредственно не осуществляется в полном объеме, где нет подчинения, как такового, осталось только регулирование, там используются методы регулирована без методов принуждения. Управление остается, но меняется метод.

Улучшать управление, совершенствовать управления - это значит совершенствовать методы управления. Общими методами государственного управления являются методы убеждения и принуждения. Эти методы находятся в определенном соотношении. Здесь основным всегда в литературе называется метод убеждения, а вспомогательным -метод принуждения. При всем том беспределе, который имеет место сейчас в стране, все-таки подавляющее большинство населения законопослушно, и здесь необходимо использовать только убеждение, для того чтобы добиться исполнения закона. Могут быть использованы различные меры. но они всегда направлены на исполнение закона. За законом, .любой нормой, актом, стоит интерес, отражающий ту или иную потребность. Следовательно, НУЖНО разъяснять закон, убеждать в том. что этот закон необходимо исполнить для того. чтобы реализовать потребность, заложенную в этот закон, исполнить интерес, который отражает эту потребность и т.д. Здесь все имеет свою цель.

В какой мере применение различных методов управления регламентируется нормами административного права? Если мы обратимся, прежде всего, к методам убеждения и принуждения, а они функциональны, то метод убеждения меньше регламентирован нормами административного права, т.к. здесь, главным образом, используется организационная работа, проводятся различного рода мероприятия, которые не требуют правовой формы. Это различного рода семинары, совещания, использование передового опыта, т.е. опыта реализации закона и т.д. Здесь не может иметь место административный произвол, В противном случае, когда используется метод административного принуждения, здесь все строго регламентировано. В ст. 194. 224 Кодекса об административных правонарушениях имеет место перечень органов, которые обладают правом применения мер административного принуждения. Органы, не вошедшие в этот перечень, не могут реализовывать такой метод.

Наряду с общими методами убеждения и принуждения, которые носят функциональный характер, имеют место и специальные методы. Специальные методы органов исполнительной власти и управления - это методы выполнения определенных видов работ, выработанных наукой и признанных государством. В то же время, правовая регламентация методов работы служит средством, исключающим возможность уклонения от использования того или иного метода со стороны отдельных должностных лиц, когда им представляется нежелательным тот результат, который может иметь место. Например, получение вневедомственных экспертных оценок (проект акта посылается на экспертизу).

Возвращаясь снова к характеристике методов убеждения и принуждения, следует иметь в виду, что они отличаются по характеру воздействия. Если говорить о них более конкретно, то метод убеждения проявляется в использовании различных разъяснительных, воспитательных, организационных, поощрительных мер для формирования воли подчиненных подведомственных объектов. Они направлены на то. чтобы воля законодателя, выраженная в правовых актах была реализована. Именно благодаря убеждению достигается единство воли. выраженной в законе и непосредственно в правоотношении, воли участников этого правоотношения, трансформация воли закона в волю участников регулируемых отношений. Убеждение - это процесс последовательно осуществляемых действий, который включает такие элементы, как овладение вниманием, внушение, возбуждение интереса, стимулирования действий. Возможность принуждения, присущая праву, способна психологически побудить к определенному поведению и, следовательно,, оказать определенное стимулирующее воздействие. Устрашение тоже является одной их форм "воспитания". Представление об обязательности права. - пишет академик Кудрявцев. - складывается из идеи о его социальной ценности плюс понимание наличие мер государственного принуждения, гарантирующих исполнение закона.

Основой реализации метода принуждения является конфликт между волей, выраженной в законе, и волей исполнителей этого закона. Принуждение всегда персонифицировано.. Принуждение - это внешнее воздействие на правонарушителя с целью заставить его выполнять правовые предписания, не допускать повторения правонарушений. Процедура осуществлена мер принуждения определена процессуальными нормами. Одним из достоинств Кодекса об административных правонарушениях является (в отличие от Кодекса уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, гражданско - процессуального) то. в нем имеет место единство, сочетание норм материального административного права и норм процессуального права. Это удобно.

Помимо функциональных методов, существуют конкретные методы управления:

административные, экономические, психологические. Хотелось бы. более четко представить взаимодействие этих методов. Дело в том. что методы убеждения и принуждения являются общими методами, а другие - методы конкретные, но они действуют в определенной взаимосвязи. Оба метода, убеждения и принуждения по отношению к конкретным методам целенаправленного воздействия (административного, экономического) выступают как функциональные, наполняя содержанием и административные, и экономические методы. Следовательно, ни один из них, взятый отдельно не может дать эффекта. Механизм .любого из указанных методов (административного, экономического) не может быть приведен в действие без организаторской работы. А организаторская работа входит компонентом в метод убеждения.

В свою очередь, применение метола убеждения, а также метода принуждения, невозможно без названных конкретных методов • административных и т.д. Методы убеждения и принуждения занимают особое место среди методов государственного управления. Они являются всеобщими методами государственного управления. Первое, они применяются во всех отраслях и сферах управления, в управлении в целом, везде и всюду. Они проникают во все другие методы гос. управления, являются в них необходимым элементом. Методы убеждения и принуждения есть "методы в методах". Методы убеждения и принуждения имеют много различных видов выражения. Виды можно разделить на две группы.

Прежде всего, какие виды имеют убеждение и принуждение в тех отношениях, которые складываются непосредственно внутри аппарата управления" Т.е.. между органами исполнительной власти, органами гос. управления, между внутренними подразделения аппарата управления, между служащими, начальством и т.д.

Виды убеждения:

1. Согласование деятельности органов исполнительной власти, структурных подразделений, должностных лиц.

2. Разъяснение законов, иных актов, указов до вступления их в силу (знакомство в проектом), после вступления в силу.

3. Инструктирование, семинары, меры поощрения. Меры принуждения:

1. Обязательность актов управления, кому они адресованы.

2. Отмена актов.

3. Ответственность всех видов.

Виды убеждения в отношении граждан:

1. Организационно - массовая работа: разъяснение действующих законов, законопроектов, указов, постановлений Правительства, местных законов и т.д.

2. Поощрение граждан.

3. Профилактическая работа.

4. Разрешение жалоб.

•Административные методы (или организационно-распорядительные) примечательны тем. что они дают немедленный результат, во всяком случае должны, т.е речь идет о непосредственности из действия. Если использование метода экономического "растянуто" во времени, то применение метода административного дает результат немедленно, непосредственно.

Кроме методов убеждения и принуждения, использование конкретных методов несколько ограничено. Нет универсального характера применения этих методов.

-Административный метод управления характеризуется при помощи таких элементов воздействия, как распорядительство, запрет, приказ.

Основные черты административно-правового метода:

1. Прямое воздействие на управляемый объект путем установления его прав и обязанностей.

2. Односторонний выбор органом управления способа решения задачи управления или варианта поведения путем определения заданий и т.д. Условием применения метода является строжайшее соблюдение законности, исключение административного произвола.

По сравнению с административным, экономическому методу присущи следующие особенности:

1. Использование разнообразных стимулирующих средств, в частности, создание условий материальной и моральной заинтересованности, побуждающих управляемый объект действовать в нужном направлении, и добиваться решения поставленной перед ним задачи без постоянного вмешательства органа управления.

2. Предоставление объекту возможности выбора конкретных путей и средств достижения поставленной цели в пределах установленных "параметров" и заданий, т.е. речь идет о саморегулировании.

3. Нарушение объектом управления этих "параметров" и заданий не сопровождается наложением на исполнителя каких-либо взысканий, а ведет к снижению эффективности его деятельности, что непосредственно затрагивает экономические интересы.

Психологический метод. Методы управления, в которых в значительной степени используется психологическое знание условно можно назвать психологическими. В частности, нас интересует метод психологического побуждения. Здесь путем мотивации формируется внутреннее побуждение осуществить определенное поведение, решить ту или иную задачу. Мотивацию в этих методах авторы называют краеугольным камнем управления. Причем, для достижения определенного эффекта обычно используют комбинированный метод: психологического внутреннего побуждения и экономический, с его определенным стимулятором (материальным, моральным и т.д.). Внешний стимулятор, побудитель оказывает влияние на мотивацию, мотивация через систему сложившейся личности дает определенный результат.

Метод административного принуждения: Видов мер. которые в своей совокупности составляют содержание метода административного принуждены, три:

1. Меры административного предупреждения.

2. Меры административного пресечения.

3. Меры административной ответственности.

Характерной чертой применения мер административного предупреждения является то обстоятельство, что отсутствует факт правонарушения, а меры предупреждения (т.е. принуждения)

применяются. Почему? На каком основании? Основание состоит в том. что меры административного предупреждения являются мерами профилактики, правонарушения. Это та первая "ступенька", которая работает профилактически в составе мер принуждения после метода убеждения. На этой "ступеньке" применяются все меры. чтобы предотвратить административное правонарушение и. в конце концов, деяние уголовно наказуемое.

Примеры.

- Если на территории сопредельного государства возникнет какая-либо эпидемия, то мы закроем необходимый участок границы для того. чтобы предупредить возможность ее проникновения.

- Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в соответствии с Положением, утвержденным указом Президиумом Верховного совета СССР от 26.07.66г. Если лицо. отбывшее наказание, "не встало на пусть исправления", и с его стороны можно ожидать совершения новых правонарушений, то в этом случае специальной почтой в место его потенциального проживать и нахождения направляется определенный документ, в котором сказано, что оно не исправилось и нуждается в установлении административного надзора. Начальник органа внутренних дел своим решением назначает административный надзор, который заключается в том. что гражданин не может без разрешения органа милиции покидать место жительства: если это город, то он не имеет права появляться в "часы пик" в определенных общественных местах, он должен "отмечаться" в отделениях милиции. Назначается это на срок от полугода до года с последующей возможностью продления, но не может превышать срок судимости. В основном, это относится к рецидивистам.

Вторым видом мер административного принуждения являются меры административного пресечения. Эти меры и их применение имеют три цели:

- немедленно прекратить противоправное действие:

- предотвратить вредные, последствия (административное правонарушение в динамике может перейти в преступление):

- привлечение к административной ответственности.

Применяя меры административного пресечения, органы управления и их должностные лица принудительно прекращают нарушение правовой нормы, вынуждают нарушителя вести себя

правомерно. Среди мер административного принуждения меры административного пресечения наиболее многочисленны и разнообразны. Это связано с тем. что необходимо немедленно, эффективно, результативно прекратить правонарушение. Некоторые из мер пресечения тесно связаны с мерами ответственности, зачастую предшествуют мерам ответственности. Именно меры административного пресечения создают условия для привлечения к административной ответственности. Из перечня мер. прежде всего, следует назвать административное задержание, осмотр транспортных средств, изъятие .вещей и документов, непосредственное физическое воздействие, использование специальных средств, привод и официальное предостережение, приостановление работ, запрещение эксплуатации механизмов, применение оружия,

Административное задержание лица. совершившего административное правонарушение (факт правонарушения обязателен), позволяет установить его личность *и* составить необходимые документы для содержания ответственности Речь идет о протоколе о правонарушении, если у задержанного нет документов, удостоверяющих личность -составляется протокол о задержании:

протокол, о правонарушении также содержит отметку о задержании с указанием времени, т.к. задержание не может превышать трех часов на основании ст. 242 Кодекса об административных правонарушениях. Главное, конечно, в применении мер - это прекращение противоправного действия. Если имеет место нарушение правил нахождения в погранзоне. то задержание может иметь место до 3-х суток с сообщением об этом прокурору. Если в силу каких-то причин невозможно установить личность или иные обстоятельства совершения правонарушения, то в этом случае гражданин может быть задержат на срок до 10 суток с санкции прокурора. Задержанный имеет право связаться по телефону со своими родными, друзьями. Если задержан несовершеннолетний, то о задержании немедленно сообщается его родителям. .Административное задержание состоит в принудительном кратковременном ограничении свободы действий и передвижения граждан, совершивших административное правонарушение. Непосредственно затрагивая такой мерой честь и достоинство гражданина, административное задержание, конечно, должно основываться на подлинных требованиях законности. Задержание должно быть максимально кратковременным. Сотрудник, производящий задержание, должен принять все возможные меры. чтобы на месте совершения правонарушения выяснить максимально все вопросы, и только в случае необходимости задержать гражданина. Если можно на месте применить штраф, установить личность и т.д.. то не надо никого задерживать.

К мерам пресечения следует отнести такие, которые связаны с нарушением различных правил. Нарушение санитарных правил в кафе, барах, ресторанах и т.д. является причиной их закрытия до исправления недостатков. Нарушение строительных правил - прекращение строительства. Неисправности транспортных средств, троллейбусов, автобусов, трамваев и т.д.. особенно тормозных систем и рулевых, исключает возможность их эксплуатации.

Привод в органы милиции, внутренних дел и предостережение. Лица. которые постоянно совершают мелкие правонарушения, но в силу каких-то обстоятельств не получают соответствующего воздействия в виде административной ответственности, или лица. которые были подвергнуты административной ответственности, приглашаются в органы милиции для проработки вопроса, с использованием метода убеждения. Здесь снимаются отпечатки пальцев, наиболее опытный работник проводит соответствующую беседу. Меры административного пресечения применяются к объектам разрешительной системы. Государство устанавливает, а в этом есть объективная необходимость, разрешительный, контролируемый порядок приобретения, хранения и перевозки таких предметов, как оружие и боеприпасы к нему, взрывчатые и радиоактивные вещества. Разрешительный порядок также распространяется на открытие оружейных магазинов, оружейно-ремонтных. пиротехнических и штемпельно-граверных мастерских. Он призван обеспечить сохранность названных предметов и веществ, точное исполнение всеми лицами правил открытия и функционирования объектов разрешительной системы, предотвратить возможность их использования в преступных целях. Нарушение правил разрешительной системы, в частности, таких, как отсутствие разрешена органов внутренних дел на открытие объекта, отсутствие условий, обеспечивающих безопасность его функционирования, должны немедленно пресекаться. Закон предоставляет право органу внутренних дел. госгортехнадзору. санитарное надзору приостанавливать работы объектов разрешительной системы при выявлении грубых и злостных нарушений, представляющих угрозу жизни и здоровью граждан, или создающих условия для реализации преступных целей, использована оружия.

К мерам пресечение относится и применение оружия, но его применение регламентируется специальными инструкциями, актами т.д. Оружие применяют работники ГАИ. в случае необходимости, оно применяется при нападении на определенные объекты, при конвоировании и т.д.

Административное принуждение призвано направлять поведение людей в рамках закона, дать оценка' антиобщественного поведения, возложить на нарушителя обязанность исправиться и возместить причиненный ущерб. Административное принуждение осуществляется в интересах общества, и в конце концов, в интересах самого правонарушителя.

Цель административного принуждения - обеспечить исполнение гражданином, а в надлежащих случаях и должностным лицом, установленной юридической обязанности. Оно применяется для прекращения противоправного деяния, наказана лиц, совершивших правонарушение, обеспечения общественной безопасности в целях предупреждения противоправных деяний при определенных ситуациях.

Административное принуждение - это непосредственное применение полномочными органами государственного управления или должностными лицами, а в установленном законом случаях судами (судьями), мер воздействия, урегулированных нормами административного права с целью обеспечения надлежащего порядка управления, общественной безопасности, пресечения и предупреждения правонарушений, привлечения к административной ответственности. Государственное административное принуждение обладает двумя особенностями. Оно осуществляется с помощью государственного аппарата и имеет регламентированные формы и процедуры (процесс), в которых оно осуществляется. Отношения власти и подчинения создают объективные предпосылки для государственного принуждения при осуществлении управления в различных формах.

Меры административной ответственности. Ответственность .рассматривается в объективном и субъективном аспекте отношений. Ответственность есть ни что иное. как применение санкции. Это объективное понимание ответственности. Субъективное понимание - это претерпевание правонарушителем негативных последствий,

В своей работе "Право и поведение" академик Кудрявцев пишет о том.. что правом урегулировано не все поведение, а только необходимое, полезное обществу, имеющее положительный характер. Будучи закрепленным в правовой норме такое поведение становится юридически значимым, т.е. вызывает те или иные правовые последствия, охраняется и обеспечивается государством. Право закрепляет общественно необходимое поведение. Права и свободы личности, равно как и ее обязанности, выражают в конечном счете общественную полезность соответствующего поведения, потребность в нем. Вот почему оно охраняется и существуют определенные меры охраны общества, от срывов в этом поведении, от нарушений тех правил, которыми оно регламентировано. Человек обладает относительной свободой воли в своем поведении. Каждая норма - это не просто кем-то придуманное правило или установленное государством, это определенный "щит", который охраняет ту или иную потребность, тот или иной интерес Если нормы нет. а тем более санкции, не может идти речь и об охране. Значит там идет речь о том поведении, которое обществу безразлично. Общество всегда защищает свои интересы, государство всегда защищает государственные интересы. Плохо или хорошо - это другой вопрос. Но тот интерес публичного, социального характера, который необходимо защитить правом, он в максимальной степени защищается. Почему сейчас имеет место такое кризисное состояние экономики и т.д. Потому что все пустили на саморегулирование, не проследили за этими процессами, не урегулировали эти процессы. А когда норма действует, она обеспечена санкцией и т.д. интерес охраняется, он защищен.

То поведение, которое закреплено в обязанностях, необходимо не только для удовлетворения данного конкретного гражданина, должностного лица или коллектива, оно необходимо для общества. Границы между видами поведения условны. Граница между правомерным и противоправным поведением проходит там. где начинается невыполнение обязанности. Деяние противоправно. - пишет Самощенко. - если оно представляет собой неисполнение юридической обязанности или злоупотребление правом, т.е. если оно запрещено правом. Противоправны те деяния, которые запрещены государством под страхом наступления последствии, предусмотренных санкциями. В науке вообще, и в науке административного права, в частности, нет единого понимания юридической ответственности, в .т.ч. административной ответственности. Когда она должна наступать? Гражданин совершает правонарушение. Одни авторы говорят: правонарушение совершено, правонарушение - основание для ответственности, значит ответственность наступает. Другие говорят: сам факт правонарушения не всегда является началом ответственности (вы перешли дорогу на красный свет. вас никто не остановил: факт правонарушения имеет место, но его никто не зафиксировал, значит ответственность возникнуть не может).

Правовая ответственность, в том числе административная, предполагает прежде всего обязанность отвечать за свершенное правонарушение пред соответствующим органом управления, судом и т.д. Всякая правовая обязанность всегда предполагает право требовать ее исполнения у соответствующих лиц. должностных лиц в том числе, органов и т.д. поэтому проблема правовой ответственности есть проблема правоотношения. Она выступает в качестве правоотношения, порожденного правонарушением, как определенным юридическим фактом. Природу административной ответственности практически нельзя понять вне правоотношения. Установить в законе ответственность за правонарушение - значит возложить на лицо. его совершившее, необходимость определенным образом отвечать. В административном праве эта обязанность всегда осуществляется посредством государственного принуждения. В гражданском праве - пени. штрафы, неустойки, а в административном - принуждение, здесь тоже -штрафы, но в других размерах.

Содержание юридической ответственности может быть выявлено лишь основе определения его признаков, признаков этого содержания. К ним относятся следующие (речь идет о юридической ответственности в любом виде): она всегда выступает в качестве меры государственного принуждения; это первое, т.е. наказание виновного в правонарушении и состоит в применении к нему санкций. Второе, она наступает за неисполнение виновным своих правовых обязанностей. Третье, она всегда сопровождается государственным и общественным осуждением и порицанием деяния и личности правонарушителя. Четвертое, она всегда связана с отрицательными для правонарушителя последствиями, ущемлением его личных, имущественных и иных интересов, которые он обязан исполнить. Пятое, она реализуется в установленных законом процессуальных формах.

.Административной ответственности присущи все эти виды ответственности, как виду юридической ответственности. Однако, в административном праве эти признаки наполняются специфическим административно-правовым содержанием. Основаниями административной ответственности являются административные правонарушения. Однако, следует иметь ввиду, что каких-то случаях санкции административно-правовых норм защищают земельные отношения, финансовые, иногда трудовые, гражданские. Это первое, что характеризует административную ответственность.

Второе: она осуществляется преимущественно непосредственно органами государственного управления и только в отдельных случаях судами (судьями).

В ст. 194 - 224 Кодекса об административных правонарушениях имеет место перечень тех органов, которые правомочны применять санкции административно-правовых норм.

Третий признак состоит в том. что она может применять только к тем лицам, которые не находятся в каких-либо служебных и иных отношениях с органами или лицами, применяющими данный вид ответственности.

.Административная ответственность - сложный административно-правовой институт, состоящий из довольно-таки большого количества норм. включающий как бы две части Одна из них состоит из норм материального административного права, другая - из норм процессуального административного права

Особенности административного права по сравнению с другими отраслями права состоят в том, что в сфере управления регламентируется очень большое количество отношений. Они многообразны по своему содержанию. Средствами защиты этих отношений, в частности мерами принуждения и ответственности, занимаются сами органы управления. СУД лишь в небольшой степени в судебном порядке охраняет административно-правовые отношения. Здесь большое количество субъектов этих отношений. .Административная ответственность имеет определенную структуру, включающую ее основные части, элементы, при отсутствии одного из которых, ответственность не наступает. Структура включает:

основание административной ответственности, субъектов, условия, меру ответственности (взыскание), процедуру административной ответственности. Все эти элементы в указанной последовательности отражены в Кодексе об административных правонарушениях. Существует два основания административной ответственности: 1) закон - в Кодексе об административных правонарушениях указаны административные правонарушения, которые при совершении их вызывают определенные последствия в виде применения мер административной ответственности, 2) фактическое основание - само правонарушение (но с т. з. юридической, оно также может быть названо как юридическое основание, потому что правонарушение - это юридический факт). Кодекс об административных правонарушениях вступил в действие с 1 января 1985 года. до этого действовал Указ Президиума Верховного Совета СССР. Впервые в ст. 10 Кодекса законодателем было дано определение понятия административного правонарушения. Ранее большинство авторов придерживалось позиции, в соответствии с которой административные правонарушения считались общественно-опасными, и лишь некоторые считали их общественно-вредными, что им не присуща общественная опасность. Бахрах Д.М. в литературе вышел с предложением считать отдельные правонарушения административного характера общественно-опасными, а остальные - общественно-вредными. Его никто не поддержал. Как ранее в законодательстве отграничивалось административное правонарушение от уголовно-наказуемого деяния? До 50 рублей -административное, свыше 50 р. - уголовное. Формальный критерий. Конечно, отдельные административные правонарушения были общественно-опасными.

(В 1971 г. в Одессе была холера. В Одессе был объявлен карантин, она была окружена соответствующими войсками, чтобы не было никаких проникновении. Но в Одессе отдыхали законопослушные ленинградцы на своих машинах. Их было несколько, и они не могли опоздать в Ленинград. Ночью они "обогнули" танковые части и вовремя приехали на работу. Возникает вопрос: а если бы они привезли в пятимиллионный город ЭТУ болезнь'7 Разве это не УГОЛОВНО-наказуемое деяние? Или не общественно-опасное административное правонарушение?

С другой стороны, нельзя считать каждого гражданина, нарушившего какое-то незначительное правило, общественно-опасным. Законодатель пошел по правильному пути: признания административного правонарушения общественно-вредным.

Анализ ст. 10 позволяет выделить следующие признаки административного проступка: это деяние (действие или бездействие); деяние антиобщественное, оно асоциально: носит общественно-вредный характер: ему присуща виновность; установленная Кодексом возможность применения санкций (речь идет об . административной наказуемости); противоправность выражается в нарушении или неисполнении административно-правовых норм; как правило, нарушение активно, что связано с действием; неисполнение может выражаться в игнорировании требований нормы, т.е. в бездействии (неявка в военкомат, нарушение воинского учета), противоправность административного правонарушения является юридическим выражением его вредности, противоправность и вредность характеризуют материальную сущность административного правонарушения.

Состав правонарушения. Под составом понимается система признаков, присущая данному правонарушению. Как и в УГОЛОВНОМ праве, в административном праве в составе 4 признака (элемента): объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона, и то. что связано названием этих признаков.

Объектом выступают защищенные санкциями норм административного права общественные отношения, связанные с обеспечением государственного управления, правами и свободами граждан, отношениями собственности в различных проявлениях, здоровья, охраной общественного порядка, общественной безопасности и т.д. Если отношение не защищено, то не может идти речь об объекте.

Объективная сторона - второй элемент состава административного правонарушения - система предусмотренных нормой административного права признаков, характеризующих внешнюю сторону административного правонарушения, т.е. речь идет о признаке, характеризующем само деяние (мелкое хулиганство, мелкое хищение, распитие и т.д.). Признак, определяющий содержание самого деяния есть основной признак (главный) объективной стороны. Это стержень вокруг которого организуются другие признаки - способ, время, место совершения административного правонарушения. В основе каждого деяния находится система элементов, условий (речь идет об элементарных действиях, которые представляют собой действие или бездействие). Часто в числе признаков объективной стороны называют средства совершения того или иного действия или бездействия (автомобиль, взрывчатые вещества, спиртные напитки). Способ совершения административного правонарушения представляет собой метод последовательных действий, приемы, применяемые правонарушителем, •

В качестве субъекта выступает гражданин, должностное лицо. предприятие, учреждение, организация и др. субъекты. Сам субъект в состав не входит, он включается в него с т. з. действия нормы права. Особую роль играют для определения, характеристики субъекта состава административного правонарушения - характеристики труда: водитель транспортного средства, капитан судна, должностное лицо, военнослужащий. В соответствии со ст. 16 Кодекса об административных правонарушениях военнослужащие несут дисциплинарную ответственность за совершение административных правонарушении, и лишь в связи с нарушением правил дорожного движения, охоты, рыбоохраны, контрабанды несут административную ответственность на общих основаниях. Если мы возьмем в качестве субъекта несовершеннолетнего,, то здесь свои особенности:

лица с 16 до 18 лет не могут быть подвергнуты такому административному взысканию, как административный арест. Должностные лица (должностное лицо - служащий или лицо. действия которого вызывают юридические или правовые последствия в установлении, изменении и отмене правоотношений; лицо. обладающее распорядительными полномочиями, обслуживающее какой-то организационный процесс, являющееся активным участником этого процесса, несущим ответственность за его результаты) несут повышенную ответственность за административные правонарушения. К должностным лицам применяется только два вида взысканий: предупреждение и штраф. В настоящее время в качестве субъектов административной ответственности на протяжении последних нескольких лет стали привлекаться учреждения, предприятия, организации, т.е. юридические лица. Когда собственность была всеохватывающе государственной, взыскание штрафов представляло собой перекладывание государственных средств из одного кармана в другой. Сейчас, в связи с изменением форм собственности, рыночными отношениями и т.д. вновь восстановлена возможность взимания штрафов, т.е. привлечение к административной ответственности различного рода субъектов: акционерных обществ, коммерческих структур и т.д. Это. в частности установлено в Земельном кодексе, принятом 25 апреля 1991г. В ст. 125 устанавливается, что за нарушение земельного кодекса юридические лица и граждане подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке. 19 декабря 1991 года был принят закон об охране окружающей природной среды, также предусматривающей подобную ответственность. Закон РФ об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций, объединений за правонарушения в области строительства.

Субъективная сторона. Внешний акт. т.е.. само деяние (действие или бездействие) есть результат определенной психической деятельности. Основной признак - вина. нередко с включением мотива и цели. Вина - это психическое отношение к совершаемому деянию. Вина - это ядро субъективной стороны состава, это основное условие 'привлечения к ответственности. Без вины нет административного правонарушения. Действия обвиняемого лица находятся под постоянным контролем его сознания и воли. Вина представляет отрицательное отношение к интересам общества. Вина - это родовое понятие. С видовыми понятиями связаны умысел и неосторожность,

*Понятие состава.* Под составом административного правонарушения понимается установленная правом СОВОКУПНОСТЬ признаков, при наличии которых антиобщественное деяние считается административным правонарушением. По особенностям конструкции следует различать материальные и формальные составы. Материальным называется состав, в котором содержится такой признак, как наступление вредных материальных последствий антиобщественного деяния, формальным - такой, в котором таких признаков нет.

Следующий элемент структуры административной ответственности - это меры административной ответственности. Речь идет о санкциях административных норм:

предупреждение, штраф, возмездное изъятие предмета, послужившего орудием или объектом административного правонарушения, конфискация предмета, послужившего орудием или пред­метом адм. правонарушения, временное лишение специальных прав. исправительные работы, административный арест, выдворение из страны (для иностранцев). Все названные взыскания называются основными. Это имеет значение. Если ранее, до постановки вопроса, можно было заменить штраф предупреждением или наоборот, то теперь это невозможно. Если все названные взыскания являются основными, то среди них есть два вспомогательных: возмездное .изъятие предмета, послужившего орудием или объектом административного правонарушения и конфискация.

Предупреждение - это мера морального характера, самая легкая, но имеющая юридическое значение с т. з. повторяемости совершена проступка. Если в течение года поступок будет совершен вторично, то результат будет другим. Предупреждение налагается в случаях, когда правонарушитель действительно не мог иметь возможности знать, что такая норма действует, что он ее нарушает, человек положительный по своей характеристике. Но предупреждение является административным взысканием только в том случае, если оно имеет форму письменного постановления.

Наиболее часто применяемое административное взыскание - это штраф. В 1996 году изменилась редакция ст. 24 Кодекса об административных правонарушениях. Штраф получил новое значение с т.з. его применения. "Штраф есть денежное взыскание, налагаемое за административное правонарушение в случаях и пределах, предусмотренных настоящим Кодексом, выражающееся в величине, кратной МРОТ. установленному законодательством РФ, на момент окончания и пресечения правонарушения, а также в величине, кратной стоимости похищенного, утраченного. поврежденного имущества, либо размеру незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения. Штраф устанавливается в пределах от 0.1 до 100 МРОТ. а равно до 10-кратной величины стоимости похищенного, утраченного, поврежденного имущества. либо размера незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения". Т.е.. штраф получает новые функции. Штраф применяется в большинстве случаев, но здесь возможен "холостой ход" государственного аппарата. Например, назначается штраф. Он должен быть уплачен в течение 15 дней в Сбербанк, он не уплачивается. Тогда он обращается на заработную плату, человек не работает. Тогда штраф обращается на имущество через судебного исполнителя. Если нарушитель, скажем, бомж, то весь аппарат в итоге работал впустую, и вместо получения денег государство их теряет.

До выхода Кодекса об административных правонарушениях третье взыскание - возмездное изъятие предмета, послужившего орудием или объектом административного правонарушения, было просто мерой административного пресечения. Ст. 106, 173 - в случае соответствующих нарушений (ношение оружия, провоз огнеопасных, взрывчатых веществ и т.д.), этот вид взыскания может быть применен с учетом того. что предмет подлежит изъятию, продаже через комиссионную торговлю.

Следующее взыскание связано с временным лишением специальных прав. Речь идет не о том. чтобы лишить гражданина конституционного права, а лишить гражданина специального права. Водителя лишают прав до трех лет. Нельзя охотника лишить права охоты даже за административное правонарушение, если это является источником его существования. Взрывник нарушает правила взрыва - его несколько месяцев не дотекают к производству взрывов. Обычно лишают за нарушение правил дорожного движения до одного года. может быть только одно взыскание, никаких дополнительных.

Исправительные работы. В проекте нового Кодекса не предполагается. Ранее предусматривалось, что это взыскание может налагаться на лиц. совершивших административное правонарушение, применяться только судьями, в течение периода времени можно было высчитывать до 20й") заработка, но предусматривалась воспитательная работа коллектива и т.д.

.Административный арест - самое строгое взыскание, применяется в таких случаях, когда остальные взыскания не дают результатов. Речь идет об административном аресте до 15 суток. Этому взысканию не могут быть подвергнуты несовершеннолетние от. 16 до 18 лет. беременные женщины, женщины, имеющие детей до 12 лет. инвалиды 1 и II группы. Кодекс предусматривает, что в случае игнорирования правонарушителем такого взыскания как исправительные работы, три дня исправительных работ могут быть заменены одними сутками административного ареста или штрафом (правда, сейчас это все устарело).

При наложении взыскания учитывается сам характер совершенного деяния (действия или бездействия), имущественное положение правонарушителя, отсутствие или наличие последствий, хотя, взыскание применяется независимо от последствий. Если оно малозначительно, административная ответственность вообще не применяется.

*Процедура.* Речь идет о производствах по делам об административных правонарушениях. Производство - это особый вид процессуальной деятельности. Производство по делам об административных правонарушениях составляет четыре стадии:

1 стадия - возбуждение дела.

2 стадия - рассмотрение дела и вынесение постановления.

3 стадия - (носит альтернативный характер: может быть. а может не быть) обжалование или опротестование прокурором вынесенного постановлена по делу.

4 стадия - исполнение постановления.

Административное расследование:

возбуждение дела. установление фактических обстоятельств, процессуальное оформление результатов расследования (составление протокола), направление материалов для рассмотрения. Рассмотрение дела:

подготовка дела к рассмотрению (ст. 255 Кодекса), анализ собранных материалов обстоятельств дела. принятие постановления, доведение постановления до сведения правонарушителя .

Обжалование и опротестование постановления:

проверка законности постановления, вынесение решения, реализация решения.

Исполнение постановления:

обращение постановлена к исполнению, непосредственное исполнение. Задачи производства: своевременное, всестороннее, полное, объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законом,

Производство по делам об административных правонарушениях - это регламентированные нормами административно-процессуального права порядок, формы и методы деятельности определенных законодательством государственных органов и их должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях, применение к виновным мер административной ответственности и их исполнение в целях борьбы с правонарушениями.

ЗАКОННОСТЬ

Законность относится к универсальным понятиям юридической науки.' Понятие в кратком виде означает неукоснительное исполнение законов и иных актов. Но в последние годы содержание законности, в частности в сфере государственного управления, рассматривается в более широком аспекте, се содержание анализируется с т.з. правовой идеологии, психологии и практики. Во всех случаях проявляются два подхода к определению законности: а) определение ее сущности через систему нормативных требовании, б) ее рассмотрение сквозь призму процесса и конечного результата правомерного поведения. В соответствии с основными направлениями воздействия права представляется возможным выделить сферы выражения требований законности (идеологическую, психическую и практическую). В этих сферах выражены требования законности. В свою очередь экономика, культура выступают объективными средствами обеспечения эффективности законности. Правосознание, правовые предписания и их реализация в отношениях являются основными носителями законности и следовательно идеология, психология и практика выступают главными "каналами" выражения и проведения требований в сфере управления.

Идеологический аспект законности выражается в системе идей. взглядов, принципов и понятий по ПОВОДУ сущности, содержания и роли законности. Психологический аспект законности обращен к особой области человеческой жизнедеятельности, психике индивидов, социальных групп, коллективов и общества в целом. Данный аспект законности обусловлен тем обстоятельством, что в человеческих чувствах, эмоциях, переживаниях, настроениях проявляются определенные представлена о законном и незаконном. Речь идет о выражении чувства законности, его формировании, об установке правомерного поведения. Практический аспект законности - это материализация, воплощение ее в идеологическом и психологическом элементах, т.е. непосредственно в правовом регулировании общественных отношений.

Правовой режим - это реализация правовых установлении в рамках законности, решительное пресечение законными средствами и методами любых попыток отступления от правовых норм или предписаний, создание реальных и гарантированных условий для осуществления и защиты субъективных прав граждан.

Когда мы ведем речь о законности как об определенных требованиях, о ее содержании, следует говорить и о проявлениях административного произвола. Произвол - это своевластие, это нарушение законности, это подмена государственной воли своей волей. Речь идет о должностном лице. Именно должностное лицо в корыстных целях нередко допускает произвол.

Правовой произвол есть нарушение законности, совершаемое должностным лицом путем подмены выраженной в акте государственной воли своей индивидуальной волей и осуществлением этого нарушения в личных целях. Здесь можно найти массу причин, внутренних и внешних, отсутствие контроля, неустойчивость личности и т.д. Каковы наиболее типичные нарушения, законности в сфере управления? Конечно, со стороны должностных лиц. Принятие незаконных актов управления (распоряжений, постановлении), фактические действия должностных лиц без принятия актов (41 %); нарушения прав граждан; нарушения при рассмотрении жалоб.

Каковы некоторые причины этих правонарушений? Незнание закона; игнорирование закона (правовой нигилизм); кажущаяся невозможность решить задачу без нарушения закона (целесообразность) (юриспруденция связана с некоторым формализмом, допустимым, оправданным и т.д., закон действует до его отмены, если каждое должностное лицо будет считать, что он точно знает, что закон уже устарел, то будет хаос), неясности и другие недостатки законодательства;

карьеризм, соображения сугубо личного характера; беспринципность, желание угодить начальству.

Что такое законность в управлении? Это принцип. Это метод. Как известно, часто используемый метод может перейти в принцип. Но дело в том. что принцип тогда принцип, когда он практически реализуется. Для того, чтобы обеспечить законность в сфере государственного управления необходимо кроме основы: экономики, культуры, морали применять специальные средства обеспечения действия этого принципа.

Специальные меры обеспечения законности: контроль и надзор

Под контролем понимается система наблюдения и проверки за соответствием процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям. Сущность, задача контроля состоит в том. чтобы блокировать все отступления, которые имеют место в системе и не обеспечивают исполнения директив, решений, актов и т.д. органа управления. Контроль является наиболее действенной формой обеспечения законности в сфере управления. Если мы называем контроль в классическом плане стадией управленческого процесса, если мы называем контроль функцией управления, то у самого контроля как понятия существует три функции: корректировки. превенции, правоохраны. При получении обратной связи в процессе осуществления контроля мы имеем возможность в любой момент скорректировать ранее принятое решение, "догнать" его новым решением, изменением ранее изданного, те скорректировать в соответствии с возникшими обстоятельствами, которые появились, может быть даже в качестве побочных результатов. Т.е. орган управления располагает такой возможностью реакции на содержание обратной связи.

ФУНКЦИЯ превенции. Появление информации, свидетельствующей о каком-то осложнении в системе управления позволяет профилактировать деятельность, предупредить возможность возникновения негативных последствий.

Право охрана. Именно обратная связь позволяет получить информацию о готовящемся или уже произошедшем случае правонарушения.

Контроль имеет производный характер по отношению к основной управленческой деятельности, которая уже существует независимо от производства контроля. Помимо общих черт контроль имеет немало специфических особенностей, применительно к различным управленческим решениям, т.е. к актам.

Имеет место пять основных аспектов функционирования контроля за выполнением актов управления:

1. Способы контроля, включая методы сбора и оценю! информации, связанные с исполнением актов управления.

2. Субъекты контрольной деятельности

3. Объекты, предметы контроля, типы актов, предлежащих контролю.

4. Организация контрольной службы.

5. Условия эффективности. •

Применяются самые различные методы контроля: наблюдение, анализ, социологические методы, математические, все те. которые связаны с обработкой информации.

Предмет контроля. Тот колоссальный массив актов, который издается в стране, в т ч. в сфере государственного управления, проконтролировать невозможно. Значит, нужно определить какие-то критерии, которые бы позволяли осуществлять контроль там, где он больше всего необходим, определить метод. Методом является выборочный характер проверки, контроля повторяющихся решений. Контроль должен быть систематическим, постоянным, динамичным, может быть общим, специальным, периодическим, разовым, выборочным, территориальным, повсеместным, ведомственным, межведомственным. Существует контроль общественный. Существует институт предложений, заявлений и жалоб граждан.

Государственный контроль многолик в том смысле, что многие должностные лица его осуществляют. Прежде всего, это Президент. Он осуществляет контроль в нескольких направлениях за законностью в сфере государственного управления. Он подбирает кандидатуры в Правительство и представляет их Государственной Думе. Он назначает министров. Непосредственно ему подчинены силовые министры, другие органы исполнительной власти (служба разведки). Контрольная деятельность представителей Президента в регионах. Именно через них идет обратная связь о состоянии законности в каждом регионе. Именно они должны осуществлять контроль за исполнением законов, в т.ч. за исполнением указов и распоряжений Президента. В составе администрации Президента плюет место Главное контрольное управление. (26 марта 1996 года "Российская газета" - Положение о Главном контрольном управлении от 16.03,96). В его функции входит: контроль и проверка исполнения органами исполнительной власти, органами субъектов РФ и их должностными лицами и организациями федеральных законов, указов, распоряжений Президента; контроль и проверка поручений Президента; • подготовка информации на основе различного рода материалов для Президента. Задачи; организует контроль и проверку деятельности федеральных органов и органов регионов, организаций и их руководителей, осуществляет контроль и проверку подразделений администрации и т.д.. направляет в органы прокуратуры, МВД и другие материалы о выявленных нарушениях. Для обеспечения своих функций главное управление имеет право создавать комиссии с привлечением представителей различных органов, вносить предложение Президенту, руководителям федеральных органов о привлечении к ответственности и приостановлении деятельности должностных лиц до принятия решения о результатах проверки, вызывать должностных лиц для выяснения тех или иных обстоятельств, направлять предписания об устранении выявленных нарушений руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, предписания подлежат безотлагательному рассмотрению не позднее, чем месячный срок или в соответствии с установками в предписании должны быть приняты меры и о результатах должно быть сообщено главному контрольному управлению. В функциях главного контрольного управления прослеживается параллель с функциями прокурора.

Федеральное собрание, с одной стороны, участвует в назначении председателя Правительства, рассматривает бюджет (контролирует этот процесс счетная палата).

суды - тоже государственный контроль. Достаточно интенсивно, по сравнению с составом предыдущего. конституционного суда. работает последний. Свой позитивный вклад вносит в обеспечение законности Высший Арбитражный СУД и его суды. а также Верховный суд и нижестоящие суды. Судебный контроль осуществляется при осуществлении судами уголовных и гражданских дел. а также дел. возникающих из административно-правовых отношений и при выявлении незаконных актов или иных незаконных действий. СУД реагирует, вынося частное определение, которое должно быть рассмотрено в течение месяца с сообщением в суд о принятых мерах.

Сфера управления:

Федеральное Собрание Сфера

Исполнительной власти суд • Прокуратура

Федеральное собрание. Суд. Прокуратура - не входят в сферу исполнительной власти, но в их обязанности входит наблюдение за обеспечением законности в сфере управления.

В соответствии с новым законом о Правительстве РФ он осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов и иных органов системы исполнительной власти, т.е. осуществляется контроль за обеспечением законности. Каждое министерство, каждый государственный комитет, федеральная служба и т.д. делает то же самое.

Что из себя представляет институт предложений, заявлений и жалоб граждан? В соответствии с действующим законодательством, гражданин может обратиться с предложением о совершенствовании государственного управления, он может выступить с заявлением о покушении на интересы свои. другого гражданина или организации, может обратиться с жалобой по любому ПОВОДУ, связанной с нарушением его интересов, его прав и т.д. Но до сих пор действует Указ Президиума Верховного совета СССР 12 апреля 1968 года в редакции от 4 марта 1990 года "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан". В соответствии с этим указом жалоба должна рассматривать безотлагательно. Установлен срок рассмотрения - 15 дней. Если она представляет какую-то сложность, то месяц. Если совсем сложная, требует каких-то запросов за пределами региона, то в этом случае срок может быть продлен до ДВУХ месяцев. Если жалоба попала не по назначению, то она направляется в соответствующий орган с сообщением в течение пяти дней жалобщику. Этот указ несколько шире по сравнению с законом об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Само название закона говорит о том. что речь идет не о любых жалобах, а только о тех. которые нарушают права и свободы граждан. Этот закон издан 27 апреля 1993 года. В этом законе определяются сроки, порядок, основания подачи жалобы, возможность восстановления по уважительной причине пропущенного срока и т.д.

Если попытаться взять общую схему контроля, то она выглядит примерно так:

стадии проверки исполнения закона: определение сроков и целей проверки, подбор исполнителей и их инструктирование, собственно проверка, контроль, .составление акта с выводами и предложениями, обсуждение итогов контроля (обычно, на общем собрании коллектива), реализация предложений, контроль исполнения рекомендаций. Осуществление прокурорского надзора для обеспечения законности в сфере государственного управления. Следует иметь ввиду федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в закон РФ "О прокуратуре РФ" ("Российская газета" 25 ноября 1995 года).

Отличие контроля от надзора. При осуществлении контроля орган исполнительной власти, орган государственного управления может непосредственно вмешаться в деятельность подконтрольного объекта, давать указания, нацеливать на принятие определенных решений, на издание каких -либо актов, которые были бы направлены на устранение недостатков и т.д. В правовом государстве прокурор никакой административной властью не обладает, у него есть своя. так называемая прокурорская власть и есть средства правового реагирования в случае выявления нарушения закона. В отличие от контроля прокурорский надзор не имеет права вмешиваться в деятельность поднадзорного объекта, он должен выявить нарушения закона, среагировать при помощи своих средств, но не может давать никаких указаний,

Раньше прокурорский надзор назывался общим надзором прокуратуры, надзор за обеспечением законности в сфере управления. В законе, начиная с 1993 года. термин "общий" убрали, теперь это называется "прокурорский надзор". Это изменение не вполне понятно. Прокурорский надзор относится не только к сфере управления, но и к милиции, судам и т.д.. и везде он прокурорский.

Ст. 21 говорит о предмете надзора. Предметом надзора является исполнение законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля и должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. "При осуществлении надзора за осуществлением закона органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы".

Полномочия прокурора. Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе при предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, указанных в п.1 ст.21, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона, требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов предоставление необходимых документов, материалов, иных сведений и т.д.. вызывать должностных лиц и граждан для объяснения по ПОВОДУ нарушения законов. Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц. нарушивших закон, к иной. установленной законом ответственности. Прокурор или его заместитель, в случае установлена факта нарушения закона органами и должностными лицами, освобождает своим постановлением лиц. незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

Какими средствами располагает прокурор? Таких средств три: протест, представление и постановление. Протест вносится на незаконный акт. представление - когда имеет место не одно нарушение закона, а серия таких нарушений. Оно отличается от протеста тем. что протест рассматривается в течение 10 дней или меньшего срока, указанного самим прокурором, а представление рассматривается в течение месяца. Этот удлиненный по сравнению с протестом срок дается для того. чтобы устранить условия и причины, способствующие этому нарушению.

Что из себя представляет протест? Глава администрации Василеостровского района утвердил своим распоряжением Правила благоустройства Василеостровского района с установлением санкции в виде штрафов за нарушение этих правил. В соответствии со ст. 6 Кодекса об административных правонарушениях такие акты с административной санкцией не могут издаваться на уровне района. Прокурором был вынесен протест: Главе администрации Василеостровского района. Протест. В связи с изданием Правил благоустройства в Василеостровском районе, предусматривающих административную санкцию в виде штрафа. (Далее в протесте идет констатирующая часть) Вами 31 марта 1998 года были утверждены Правила благоустройства Василеостровского района, предусматривающие административные санкции в виде 0.5 МРОТ за их нарушение. Данные Правила, как и изданное Вами распоряжение, их утверждающее, не соответствует ст. 6 Кодекса об административных правонарушениях, т.к. подобные акты МОГУТ издавать лишь на уровне Санкт-Петербурга соответствующими органами. На основании изложенного и с соответствии со ст.23 Закона о внесении изменений и дополнений в закон о прокуратуре РФ ПРОШУ: 1. Данный акт, как незаконный отменить. 2. О результатах рассмотрения протеста сообщить в прокуратуру Василеостровского района в течение установленного законом 10-дневного срока. Классный чин. Должность. Дата. Подпись.

Прокурор сам может возбуждать уголовное дело. .Административное производство прокурор может только возбудить и немедленно направить его органу и лицу. предусмотренному ст. 194. 224 Кодекса об административных правонарушениях. Компетентные органы принимают это производство.

Стадии прокурорской -проверки: 1) Выявление фактов нарушении закона. 2) Выявление, обнаружение причин и условий, которые привели к нарушению закона. 3) Вынесение прокурором решения о применении того или иного средства правового реагирования.

Прокурор заканчивает проверку тогда, когда он уверен и проконтролировал восстановление нарушенного права.

**Литература:**

Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. Москва, 1973 Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. Москва. 1987