**Тема 1.Государственное управление и исполнительная власть**

**§ 1. Понятие и сущность государственного управления**

Приступая к изучению административного права, необходи­мо определить, что является методологической основой форми­рования данной отрасли права. Речь идет главным образом о та­ких основополагающих для административного права понятиях, как управление, государственное управление, исполнительная власть.

Управление - категория универсальная, употребляемая в различных смыслах: в техническом, биологическом, социальном. Управление в техническом смысле определяет управление раз­личными процессами, например технологическими процессами, или управление какой-либо техникой. Управление в биологичес­ком смысле определяет управление процессами животного и рас­тительного мира. Управление в социальном смысле определяет управление социальными процессами общества или же процес­сами общественного развития. Из указанного можно выделить то главное, что цементирует понятие «управление». Оно состоит в понимании управления как определенного целенаправленного воздействия. Цель такого управляющего воздействия состоит в функционировании системы и ее должном обеспечении.

Управление означает целенаправленное организующее воздей­ствие человека на определенную систему (объект) с целью придать ей заданное состояние или получить определенный результат.

Общественные науки, в том числе правовые, изучают один из видов управления - - социальное управление. Общество представляет собой целостный организм со сложной структурой, с различного рода индивидуальными проявлениями, равно как и с функциями общего характера. Отсюда вытекает потребность в выражении общей связи и единства социальных процессов, кото­рая находит свое проявление в осуществлении социального управления. Оно является одним из ведущих условий нормально­го функционирования и развития общества.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в признаках, предопределенных общими чертами, свойственными управлению как научной категории, а также осо­бенностями организации общественной жизни.

Наиболее существенное значение имеют следующие из них. Во-первых, социальное управление есть только там, где про­является совместная деятельность людей.

Во-вторых, социальное управление своим главным назначе­нием имеет упорядочивающее воздействие на участников совме­стной деятельности, придающее взаимодействию людей органи­зованность.

В-третьих, социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совмест­ной деятельности, их взаимоотношения.

В-четвертых, социальное управление, выступая в роли регу­лятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общест­венных связей, являющихся по сути управленческими отноше­ниями.

В-пятых, социальное управление базируется на определенной соподчиненное™ воль людей -- участников управленческих от­ношений, так как их отношения имеют сознательное волевое опосредование, т.е. налицо властность социального управления.

В-шестых, социальное управление нуждается в особом меха­низме его реализации, который олицетворяют субъекты управле­ния. В роли таковых выступают определенная группа людей, ор­ганизационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных или государственных), или же от­дельные, уполномоченные на это лица.

В связи с тем что субъектами и объектами социальной дея­тельности являются сами люди, их объединения, социальные группы и даже целые классы, то в социальном управлении при­нято различать три обязательных элемента:

1)объект управления — поведение людей, их действия, т.е.то, кем (чем) управляют;

1. субъект управления — сами люди, так как управление осу­ществляется людьми и в отношении людей, т.е. те, кто управляет;
2. прямая и обратная связи между субъектами и объектомуправления, содержанием которой является организующее воз­действие со стороны субъекта на поведение людей — участников управленческих общественных отношений.

Социальное управление в обществе можно представить вдвух видах:

государственное управление (организационное воздействие государства на развитие процессов и отношений в обществе вла­стно-правовыми методами);

негосударственное (общественное) управление (осуществля­ется негосударственными организациями, общественными объе­динениями, профессиональными союзами и т.д. Негосударственное управление - - это осуществляемая внутри различных общест­венных организаций, т.е. групп и коллективов людей, объединен­ных по определенным признакам, деятельность, направленная на практическое осуществление целей и задач, предусмотренных уставами и положением этих организаций).

Государственное и негосударственное (общественное) управления в обществе находятся в постоянном взаимодействии, движении, конкурируя и дополняя друг друга, образуя единую целостную систему социального управления. Однако, пока существует государственное устройство современного общества, при­оритетное значение имеет все-таки государственное управление.

Проблемы государственного управления освещались в тру­дах ученых-юристов Х1Х-ХХ вв., рассматривались в советской юридической литературе, исследуются они и в настоящее время.

Различают государственное управление в широком и узком смысле.

Государственное управление в широком смысле — это регу­лирующая деятельность государства в целом (деятельность пред­ставительных органов власти, исполнительных органов государ­ственной власти, прокуратуры, судов и т.д.). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специ­альных субъектов права на общественные отношения.

Государственное управление в узком смысле — это исполни­тельная и распорядительная деятельность органов исполнитель­ной власти.

Государственное управление характеризуется следующим:

а)при непосредственном его осуществлении реализуются интересы государства;

б)объектом его воздействия является все организованное общество в целом;

в)функции управления реализуются социальными субъекта­ ми, формируемыми по воле государства;

г)такие субъекты управления действуют от имени государ­ства;

д)для реализации своих полномочий они наделяются госу­дарственной волей (властью).

В административном праве понятие государственного управ­ления рассматривается в узком смысле. Далее речь о государст­венном управлении будет идти именно в узком смысле.

Среди характерных признаков государственного управления могут быть выделены следующие:

государственное управление представляет собой *особый вид деятельности по осуществлению государственной исполнитель­ной власти,* которая отличается от деятельности по реализации законодательной и представительной власти по форме, методам и

содержанию;

государственное управление осуществляется *специальными органами государственной исполнительной власти,* которые соз­даются государством как на уровне Российской Федерации, так и в субъектах РФ и образуют систему органов государственного

управления;

*исполнительный и распорядительный характер* управленче­ской деятельности: исполнительный по отношению к органам власти, образовавших органы управления для исполнения своих решений, и распорядительный по отношению ко всем другим ор­ганам государства, поскольку без соответствующих полномочий невозможно обеспечить эффективное руководство отраслями го­сударственного, хозяйственного и социально-культурного строи­тельства, а также осуществить контроль за поведением принятых решений в жизнь;

*юридически-властный характер* управления. Он заключается в том, что оно реализуется от имени государства и наделяется последним необходимыми властными полномочиями, предпола­гает подчинение объекта управления субъекту управления, а так­же возможность разработки и принятия обязательных для других субъектов правил поведения;

*организационный характер* управления. Это позволяет коор­динировать совместную деятельность множества людей, трудо­вых коллективов, обеспечивается выполнение поставленных це­лей посредством организации аппарата управления и каждого его

звена;

*повседневный и непрерывный характер* управления - обу­словлен самим содержанием исполнительной деятельности госу­дарства, исключающего эпизодичность, разорванность процессов в системе управления, связанных между собой определенными организационными отношениями в процессе совместного функ­ционирования;

*подзаконность и подконтрольность* государственного управ­ления. Данный признак находит свое выражение в том, что, с од­ной стороны, все правовые акты, издаваемые органами управле­ния всех ступеней, должны быть строго основаны на требованиях закона и не противоречить закону, с другой стороны, все струк­туры управления образуются органами власти для проведения в жизнь своих решений и, следовательно, подконтрольны и подот­четны в своих действиях последним.

Таким образом, в административно-правовом аспекте госу­дарственное управление как особый вид деятельности по осуществлению государственной исполнительной власти — это исполнительная и распорядительная, юридически-власт­ная, подзаконная и подконтрольная деятельность специаль­ных органов исполнительной власти, направленная на прак­тическое и непосредственное осуществление руководства экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством.

**§ 2. Функции и принципы государственного управления**

Органы государственного управления осуществляют испол­нительно-распорядительную деятельность, содержанием которой является непосредственная, повседневная организация выполне­ния внутренних и внешних функций государства. Функция пред­ставляет собой работу, производимую органом'. Под функциями государственного управления понимаются также основные на­правления деятельности органов исполнительной власти, обеспе­чивающие выполнение стоящих перед данными органами целей и задач. Каждая функция характеризуется обособленностью и од­нородностью, направленностью действия, взаимосвязанностью с другими функциями. В связи с этим функции государственного управления подразделяются на: общие, обеспечивающие, специ­альные.

***Общими функциями*** управления являются:

*сбор, обработка (анализ), хранение информации,* которая не­обходима органу исполнительной власти при осуществлении его деятельности;

*прогнозирование* — научное представление изменений в раз­витии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки. Результаты прогнозирования ис­пользуются при принятии органами законодательной и исполнительной власти РФ конкретных решений в области социально-экономической политики государства;

*планирование* — определение направлений, целей управлен­ческой деятельности, способов, средств достижения этих целей. Планирование сводится к тому, что субъект управления на осно­ве изучения и анализа информации о состоянии дел и возможно­стях осуществления той или иной задачи заранее определяет промежуточные этапы ее решения, необходимые для этого сред­ства, исполнителей и сроки исполнения;

*организация* — формирование системы управления, упорядо­чение управленческих отношений между субъектами и объектом управления, определение прав и обязанностей, структуры орга­нов, подбор и расстановка кадров и т.д. Данная функция позволя­ет создать наиболее оптимальные условия для функционирования органа исполнительной власти;

*распорядительство - -* установление режима деятельности по достижению управления, регулирование поведения управляе­мых объектов, дача директив, указаний, предписаний и т.д. Дан­ная функция необходима для оперативного вмешательства в дея­тельность органа исполнительной власти, исправления ошибок и погрешностей в действиях исполнителей;

*координация, взаимодействие* — действия, осуществляемые для достижения общих целей управления;

*контроль и учет* — направлен на то, чтобы установить, соот­ветствует или не соответствует фактическое состояние объекта управления заданному состоянию, а также количество матери­альных и финансовых средств, которые были потрачены на вы­полнение основных функций органа.

*Обеспечивающими функциями* управления, которые вы­полняются всеми без исключения органами и необходимы для нормальной деятельности этих органов, являются: кадро­вая; материально-технического обеспечения; финансирования и др.

Определенные субъекты государственного управления воз­действуют на конкретные объекты особым образом, функции их приобретают специальные черты. Так, к *специальным функциям* относятся: специализированный контроль ГИБДД, санитарно-эпидемиологический надзор, фитосанитарный над­зор, ветеринарный надзор и др. Специальные функции можно обнаружить в деятельности практически любого органа испол­нительной власти, тем более административная реформа, про­водимая в Российской Федерации, в качестве одной из целей преследует исключение дублирования в функциях различных органов. Каждый орган будет выполнять только ему свойст­венные функции.

Особенности объектов и субъектов, их взаимоотношений влияют на управленческие функции, видоизменяют их, наполня­ют конкретным содержанием, обусловливают многообразие форм осуществления.

Одной из центральных методологических проблем общей теории управления обществом является вопрос о его **принципах.** Соответственно вопрос о принципах государственного управле­ния для административного права также является одним из наи­более кардинальных.

Аналитический подход к сегодняшним явлениям государст­венной жизни позволяет прийти к теоретическому выводу, имеющему фундаментальное значение для разработки проблемы научной организации государственного управления. Длительное время в исследовании принципов государственного управления мало внимания уделялось разработке общей теории принципов, выяснению их понятия, особенностей, механизма действия и взаимодействия, спорных вопросов системы, дифференциации по роли в государственном управлении.

Характерно, что, исследуя, по существу, одну и ту же объек­тивную реальность, только в других объемах и аспектах, филосо­фы и социологи, экономисты, юристы выводят разные принципы государственного управления. Неодинаково и количество этих

принципов.

Во многих работах по государственному управлению выде­ляется только система основных принципов. Ряд авторов в сис­теме принципов государственного управления выделяют две под­системы: принципы политические (социально-политические) и организационные.

Существует разделение принципов государственного управ­ления и на три группы: 1) организационно-политические; 2) орга­низационно-технические принципы построения аппарата управ­ления; 3) организационно-политические принципы деятельности аппарата управления.

Следует отметить, что в большинстве работ акцент делается на применении принципов государственного управления, т.е. на раскрытии их методологической функции. Вопросы же их приро­ды, механизма генезиса (воспроизведение их объективной реаль­ности), анализа тех закономерностей, отношений и проявлений государственного управления, которые могут и должны быть от­шлифованы через понятия «принципы», остаются, как правило, вне поля зрения исследователей. Поэтому, когда речь идет о прин­ципах государственного управления, то представляется, что их понятие должно: иметь в качестве своих источников объективные управленческие явления и процессы и раскрывать их общест­венно-политическую природу и управленческую роль; правиль­но, на основе точного изображения действительности описывать закономерности государственно-управленческой реальности; вы­ражаться в такой форме, которая соответствует требованиям диа­лектической логики, показывает развивающуюся сущность опре­деленного государственно-управленческого явления, способство­вать эффективному использованию наилучших знаний в практике управления.

Таким образом, понятие «принцип государственного управ­ления» призвано вначале в идеологической (научной), а затем и правовой форме отразить определенные явления, отношения, за­кономерности, объективно существующие в государственном управлении и представляющие особое значение для его органи- « зации и функционирования. В таком понятии во взаимосвязи за­ключается и генетические основы принципов, и их логическая и правовая формы, и их методологическая роль.

Процесс выявления и обоснования принципов государственно­го управления должен соответствовать определенным требованиям: во-первых, отражать не любые, а только наиболее сущест­венные, главные, объективно необходимые стороны и проявле­ния государственного управления;

во-вторых, характеризовать лишь устойчивые, закономерно существующие отношения и связи в государственном управлении;

в-третьих, охватывать преимущественно такие проявления, отношения, взаимосвязи, которые присущи государственному управлению как целостному социальному явлению;

в-четвертых, отражать специфику государственного управ­ления, отличие его от других видов управления.

В результате можно предложить следующее определение рассматриваемого понятия: **принципы государственного управ­ления представляют собой объективные закономерности и отношения, вытекающие из экономической и социально-по­литической природы, содержания, организационной структу­ры государственного управления, выраженные в виде опре­деленных научных положений, закрепленных в большинстве своем правом и применяемых в теоретической и практиче­ской деятельности людей по управлению.**

В соответствии с рассмотренными требованиями систему принципов государственного управления можно выразить в сле­дующем виде:

социально-правовые (общие) принципы, сформулированные в результате познания социальной природы государственного управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития;

организационные принципы, отражающие характер, законо­мерности и специфику организационной структуры государст­венного управления (главным образом системы его органов) и служащие отправными моментами при ее формировании и со­вершенствовании, а также при организации государственно-управляющих воздействий.

К *социально-правовым* принципам относятся: народность управления, разграничение полномочий, централизм, законность, объективность, научность, планирование и учет.

*Народность управления* проявляется в решении основных вопросов государственной жизни путем референдума, всенарод­ного обсуждения важнейших законов, в избрании народом орга­нов государственной власти, в формировании через представи­тельные органы народа органов государственного управления, контроле за работой государственных органов.

*Разграничение полномочий* проявляется в том, что компетен­ция федеральных органов государственного управления и регио­нальных органов, а также взаимоотношения между ними опреде­ляются не по собственному усмотрению (хотя «мера свободы» здесь достаточно велика), а на основе нормативно-правовых актов.

*Принцип централизации,* т.е. подчиненности нижестоящих органов вышестоящим, вытекает из единства системы, когда объ­ем полномочий каждого органа государственного управления четко очерчен законодательством. В настоящее время этот прин­цип имеет большое созидательное значение, ибо он позволяет организационно построить наиболее совершенную систему и внутреннюю структуру органов государственного управления, юридически закрепить оптимальный вариант их задач, обязанно­стей и прав в данной конкретно-исторической обстановке.

*Законность* в управлении означает прежде всего сознательное, творческое, точное, единообразное выполнение законов, осуще­ствление государственными органами таких управленческих дей­ствий, которые соответствовали бы содержанию государственной воли, выраженной в законах; принятие управленческих решений по вопросам, отнесенным законом к компетенции данного орга­на, в установленном порядке и в определенной форме.

*Объективность* практически не выделяется в юридических ра­ботах, между тем имеет весьма существенное значение для понима­ния и характеристики государственно-управленческих явлений. Этот принцип предполагает строгое следование требованиям объек­тивных закономерностей, учет реальных возможностей, действи­тельного состояния общества и реализацию требований объектив­ных законов и прогрессивных тенденций в практике управления. В общем виде принцип объективности выражает строгую объектив­ную зависимость содержания, организационной структуры и меха­низма жизнедеятельности государственного управления от:

а)характера, уровня и законов развития общественной сис­темы, прежде всего тех ее компонентов, которые выступают управляемыми объектами;

б)общественных целей, поставленных и решаемых в данный исторический отрезок времени;

в) реальных наличных средств, подлежащих вовлечению в управление;

г)внутренних закономерностей функционирования и разви­тия управления как определенного социального явления.

Важным является включение в систему государственного управления *принципа научности,* в свое время необоснованно в нее не включавшегося. Научности присущи все признаки, харак­теризующие то или иное начало. Как принцип научность опреде­ляет методы осуществления государственного управления. В са­мом общем виде требование научности в государственном управ­лении предусматривает организацию управленческой деятельности в соответствии с объективными законами функционирова­ния, ее рациональную организацию и обоснованность содержа­ния управления в соответствии с объективными законами разви­тия управляемых объектов, т.е. осуществление материальных управленческих функций на научных началах. Управленческая деятельность достаточно сложна и специфична, что обусловлено современным уровнем развития человеческого общества, много­образием и сложностью общественных отношений. Практика по­казывает, что управление обществом наиболее качественно, наи­более эффективно осуществляется специалистами.

*Планирование и учет в управлении* состоят в том, что соот­ветствующие государственные органы разрабатывают систему взаимно согласованных между собой планов, организуют их вы­полнение, налаживают учет и контроль и обеспечивают на этой основе единство действий органов государственного управления. Планирование органически связано со статистикой и учетом. Без них нельзя осуществлять научно обоснованное, опирающееся на реальные возможности планирование.

**К *организационным принципам*** относятся: отраслевой, тер­риториальный и функциональный, т.е. принципы построения ап­парата управления.

Управление экономической, социально-культурной, админи­стративно-политической деятельностью организуется на *отрас­левом принципе.* Это значит, что для осуществления управления той или иной отраслью формируется специальный аппарат управления. Отраслевой принцип обеспечивает единое централи­зованное руководство отраслью, единство технической политики, рациональное использование сил и средств, более эффективное внедрение достижений науки и техники, единообразное решение общих для всей отрасли вопросов.

Сущность территориального принципа состоит в формиро­вании аппарата государственного управления на территориаль­ной основе.

*Территориальный принцип* позволяет обеспечить комплекс­ное развитие экономической, социально-культурной, админист­ративно-политической деятельности на конкретной территории. Этот принцип предполагает наделение местных органов управле­ния полномочиями по воздействию на органы отраслевого управ­ления, действующими на их территории. На основе *функционального пришита* формируются специ­альные звенья аппарата государственного управления, которые осуществляют общие надведомственные функции управления. Применение функционального принципа обеспечивает развитие межотраслевых связей, решение вопросов, имеющих общее зна­чение для всех или многих отраслей управления, способствует достижению согласованности и единообразия в деятельности отраслевых систем управления. В соответствии с рассматривае­мым принципом формируются органы государственного управ­ления, занимающие надведомственнос положение и осуществ­ляющие ту или иную межотраслевую функцию государственно­го управления.

Сущность названных принципов заключается в том, что они отражают теоретическую и практическую основу организации и деятельности исполнительных и распорядительных органов госу­дарства.

Принципы государственного управления, при научном под­ходе к их анализу и оценке, необходимо рассматривать в органи­ческой взаимосвязи с конституционными принципами, являю­щимися основными, приоритетными. Конкретные формы их проявления в сфере государственного управления весьма разно­образны и обусловлены спецификой исполнительной и распоря­дительной деятельности государства и се органов.

**§ 3. Исполнительная власть: понятие и соотношение с государственным управлением**

Как отмечают многие авторы, ключевую роль для понимания природы административного права играет понимание сущности категории «исполнительная власть», закрепленной в Конститу­ции Российской Федерации, и ее соотношение с категорией «го­сударственное управление». Власть — это право и возможность распоряжаться кем-чем-либо, повелевать, управлять кем-чемлибо. Более узким является понятие государственной власти. В отличие от общего это понятие персонифицировано. В нем уже присутствует действующий субъект — народ и (или) государство в лице его органов, призванных оказывать воздействие на пове­дение людей и в целом на процессы, происходящие в обществе, с помощью убеждения либо принуждения.

Государственная власть является формой политической власти. Государственная власть возникает вместе с государст­вом как организованная сила, обеспечивающая способность государства как властвующего субъекта, — подчинять своей воле людей, используя различные методы, в том числе и метод принуждения.

Государственная власть — основной вид социальной власти в обществе: публичная власть, обладающая суверенным характе­ром, независимостью от любой другой власти, осуществляемая непосредственно народом или от имени народа (общества) пред­ставительными и иными органами государства- Необходимость существования в обществе государственной власти обусловлена, во-первых, существованием особого всеобъемлющего коллекти­ва - - общества, которое, как и любой коллектив, нуждается в управлении и руководстве и, следовательно, в особой, универ­сальной организации; во-вторых, тем, что в интересах общества необходима особая организация, которая должна выполнять «об­щие дела» для всего общества; в-третьих, общество асиммет­ричный коллектив, где существуют лица и группы с завышенными притязаниями на долю общественного продукта, что не соответ­ствует их вкладу в общественное производство, следовательно, необходимы некоторые меры принудительного регулирования производства и потребления в обществе.

Исполнительная власть как юридическая категория появи­лась в отечественной науке административного права в начале 90-х гг. XX в. и была закреплена в Конституции РФ в ст. 10, ко­торой устанавливается, что «государственная власть в Россий­ской Федерации осуществляется на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную». До этого в течение многих десятилетий в науке административного права до­минировала категория «государственное управление».

Как было отмечено выше, существует несколько подходов к пониманию государственного управления. С точки зрения широкого подхода государственное управление осуществляет­ся органами всех ветвей власти, только исполнительно-распо­рядительная деятельность характерна для всех ветвей власти. Управление со стороны органов законодательной и судебной власти можно охарактеризовать как внутриорганизационную деятельность органов, ее представляющих, которая реализует­ся наряду с выполнением основных задач, но для исполнитель­ной власти эта деятельность является преобладающей. Поэто­му термины «государственное управление» и «исполнительная власть» отдельные авторы отождествляют, что представляется верным.

Некоторые авторы выделяют признаки исполнительной вла­сти, позволяющие отличать ее от других ветвей власти. Среди них следует отметить следующие:

1. исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти РФ,тесно взаимодействующую с законодательной и судебной;
2. исполнительная власть самостоятельна, но только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе (исполнительство), для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий;
3. исполнительная власть - непременный атрибут государ­ственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей;
4. исполнительная власть, как и любое другое проявление властных полномочий, есть способность и возможность оказы­вать определяющее воздействие на деятельность, поведение, пра­во и возможность подчинять других своей воле. Ее отличает то, что она реализуется в отношении к различным элементам государственно-организованного общества, т. е. в общегосударственном масштабе, и в качестве специфической государственной функции правоприменительного характера;
5. исполнительная власть, являясь ветвью единой государст­венной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности -не сама власть, а лишь форма ее реализации;
6. исполнительная власть, выражающаяся в особом виде го­сударственной деятельности, по своей сути правоприменительна,и правоприменение, как правило, позитивного характера;
7. исполнительная власть имеет определенное субъектноевыражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельностиспециальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией, органами исполнительной власти;
8. исполнительная власть - это не система органов, а ихпрактическая деятельность;
9. исполнительная власть характеризуется тем, что в непо­средственном распоряжении ее субъектов находятся вес наиболеесущественные атрибуты государственной власти, как-то: финансы; важнейшие средства коммуникации; армия и иные воинскиеформирования, милиция, службы внутренней и внешней безопас­ности и т.д.1

Сущность исполнительной власти состоит в ее организую­щем и распорядительном характере, и она реализуется через осуществление государственного управления.

Таким образом, **исполнительная власть — это одна из вет­вей власти, выражающаяся в осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности специально уполномочен­ными органами государства, направленной на практическое претворение в жизнь законов и иных нормативных положений.**