**Органы государственного управления: понятие, виды и функции**

B.C. Четвериков

Органы государственного управления, к сожалению, не получили своего должного по статусу закрепления в Конституции РФ, что сказалось отрицательно на качестве реализации функций государственного управления, так как вместо государственного управления, имеющего приоритетное значение за рубежом, используется в законодательстве и в деятельности государственных органов власти термин правового регулирования. К этому же выводу приходят многие ученые, специализирующиеся в науке административного права. Термин «орган государственного управления» был закреплен в основном в подзаконных актах. Термин государственного управления косвенно отражен в ст. 32 «право граждан участвовать в управлении делами государства» и пункте д), ст. 71 «федеральная государственная собственность и управление ею», в пункте г), ст. 114 Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью. В пункте а) ст. 71 сказано о контроле за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов как функции федеральных органов власти, а в пункте е) ст. 71 в ведении РФ установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ, то есть федеральные программы — основной инструмент осуществления функций государственного управления во всех основных сферах жизнедеятельности страны. Именно на реализацию этих федеральных программ выделяются средства из федерального бюджета, который постоянно является остродефицитным.

К сожалению, многие авторы под системой государственного управления понимают только систему органов исполнительной власти (см. 1. С. 484-485), и это суждение строится на том основании, что федеральные органы исполнительной власти осуществляют по предметам ведения и в объеме своей компетенции такие функции государственного управления, как правовое регулирование, государственный (ведомственный) контроль, административный надзор, фискальные функции, руководство или координацию. Это важные функции государственного управления, но далеко не все, что, в основном, было рассмотрено выше.

Органы государственного управления по предметам ведения и в объеме своей компетенции самостоятельно осуществляют исполнительно-распорядительные функции. Правовые основы образования и организации деятельности органов государственного управления регламентированы только в подзаконных актах.

К органам государственного управления относятся практически все линейные и функциональные подразделения органов исполнительной власти, которые осуществляют исполнительно-распорядительные функции по предметам ведения и в объеме компетенции. Органы государственного управления — это наиболее разветвленная часть государственных органов, осуществляющая исполнительно-распорядительные функции по предметам ведения и в объеме компетенции, но не обладающая функциями исполнительной власти. Исключение (частичное), составляют случаи, когда территориальным органам государственного управления может быть передана часть полномочий федеральных органов исполнительной власти с правом назначения должностного лица (п. 1, ст. 78 Конституции РФ). Однако это наделение органа государственного управления отдельными полномочиями исполнительной власти является исключением, а не правилом. Эта передача части функций по существу направлено на повышение эффективности реализации властных полномочий федеральными органами исполнительной власти на основании и в порядке, определенном нормативно-правовым актом.

К органам государственного управления также относятся многочисленные предприятия, учреждения и организации государственной собственности (или когда государственная собственность составляет 51 процент) в сфере экономики, в административно-политической сфере, социально-культурной и отраслевого и межотраслевого управления, а также администрации аппаратов, обслуживающих законодательные, судебные органы власти, ЦИК РФ, Счетную палату, а также учреждения, организации и предприятия системы органов прокуратуры, органы государственного контроля, органы, осуществляющие административный надзор, органы военного управления и другие, которые принимают решения исполнительно-распорядительного характера по отношению к своим служащим, работникам, а иногда и к неподчиненным юридическим и физическим лицам (при рассмотрении дел об административных правонарушениях, осуществлении административного надзора за соблюдением правил и норм безопасности и др.).

Как правило, эти органы государственного управления осуществляют организацию исполнительно-распорядительной деятельности в конкретной области или сфере по предметам ведения и в объеме компетенции по решению задач народнохозяйственного назначения.

Цели нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, государственного управления заключаются в следующем:

а) юридически закрепить соответствующие отношения и обеспечить их правовое регулирование и охрану;

б) обеспечить формирование новых отношений, отсутствующих на данном этапе социально-экономического развития, но с учетом факторов и условий, необходимых для решения перспективных задач;

в) устранить поэтапно негативные или отжившие и тормозящие развитие новых прогрессивных тенденций отношения с помощью методов убеждения, стимулирующих экономических и социально-психологических методов, методов административно-правового принуждения. Применение норм административного права - ответственный социально-политический и правовой процесс, основанный на принципе соблюдения законности и прочной основе государственной дисциплины, обусловливающий эффективность всего государственного управления.

Рассмотрим сущность и значение термина «организация» управления - это организационно-регулирующая функция управления, которая регламентируется нормами и правилами административного права. Касаясь вопроса сущности, следует иметь в виду, что понятие «организация» трактуется неоднозначно многими авторами1. х

В одних случаях под данной научной категорией подразумевается определенное социальное образование (его внутренняя организационная структура):

• государственный или общественный орган, трудовой коллектив;

• в других — состояние объекта или субъекта управления, их упорядоченность и целостность в процессе функционирования;

• в третьих, организация может быть представлена как одна из важнейших функций управления, т. е. сознательная деятельность, направленная на упорядочение тех или иных управленческих отношений, регулируемых нормами административного права.

Следовательно, между различными аспектами организации существует тесная связь. Организация, выступающая как упорядоченное состояние системы (т. е. внутренняя организационная структура), есть одновременно и результат целенаправленного осуществления организаторской функции управления субъектом управления.

Содержание организационной деятельности во многом зависит от ее конкретной цели, а именно, от интересов конкретного органа государственной власти (субъекта управления), чего он добивается, создания новой системы управления, либо совершенствования существующей. Например, постоянное изменение структуры ФОИВ, какую из этих целей преследует Президент РФ? По смыслу, вторую цель — совершенствование существующей структуры ФОИВ, но, на наш взгляд, для реализации этой цели слишком часто структура совершенствуется, что невольно приводит к мысли об отсутствии научной обоснованности такого рода мероприятий. В органах управления формирование систем чаще всего осуществляется на основе уже сложившихся систем управления, но нуждающихся в улучшении, совершенствовании их организации. Однако в любом случае надо в первую очередь четко определить, либо уточнить предназначение создаваемой вновь или совершенствуемой системы управления, а это сопряжено с выявлением и осмысливанием самой актуальной проблемы государственного управления: формирования его целей, постановка задач и выявление объективных функций государства на этом этапе развития, типологии органов исполнительной власти в плане реализации ими государственных функций управления.

Общая цель системы органов управления должна быть едина для всех ее элементов (подсистем). Вместе с тем фактические условия деятельности того или иного государственного органа управления обусловливают необходимость уточнения основной цели, конкретизации задач и функций органа управления с учетом социально-экономических, материально-технических, информационных, демографических, миграционных и иных особенностей обслуживаемого региона, да и особенностей функционирования самой системы. В результате такой конкретизации определяется функциональная структура системы органа исполнительной власти. При этом уточняются и нормативно закрепляются объективно необходимые функции, реализация которых органами управления в изменяющейся обстановке обеспечивает достижение ими соответствующих сформированных целей и решение поставленных задач.

Процесс создания системы управления предполагает формирование организационной структуры. В данном случае главным является определение состава структурных подразделений органа управления в зависимости от выполняемых ими конкретных и объективных функций.

Формирование организационной структуры ФОИВ требует соблюдения следующих правил: каждый элемент системы должен специализироваться на осуществлении одной функции либо группы однородных или тесно взаимосвязанных функций (подфункций). Наряду со строгой специализацией органов п управления здесь следует так обеспечить согласованность их ' деятельности, чтобы они могли решать и общие задачи. Таким образом, организация системы управления предполагает определение и формирование ее звеньев, разделение труда между ними и создание условий для их согласованных действий (взаимодействия). Все эти управленческие отношения, в целях повышения эффективности деятельности органа государственного управления, требуют административно-правового регулирования и юридической ответственности.

Формирование организационной структуры органа управления требует выяснения потребностей системы в штатной численности работников и установления номенклатуры должностей (руководителей, специалистов, технического персонала). Большое значение имеет также установление между сотрудниками организационных взаимосвязей, закрепляющих горизонтальные отношения и повышение взаимодействия в системе управления. При этом определяются состав и полномочия руководителей органа управления и его отдельных звеньев с обязательным учетом нормы управляемости, т. е. числа работников, которыми их непосредственный начальник (субъект управления) может руководить достаточно эффективно. Следовательно, формирование организационных связей приводит к наличию различных уровней организации в системе управления и созданию в ней адекватной системы информационных связей и отношений, закрепляемых и регулируемых административно-правовыми нормами.

Для разработки организационной системы необходимо определить перечень функциональных обязанностей руководителей (субъектов управления), их заместителей, всех сотрудников органа управления. Здесь фиксируются конкретные функции (виды работ), прав, обязанностей и ответственности, организационные отношения руководства и подчиненных, служебные взаимосвязи сотрудников и др. Все это регламентируется административно-правовыми нормами, в целях повышения эффективности организации управления.

Процесс создания системы управления предполагает обязательное административно-правовое закрепление организационных отношений и связей. В этих целях разрабатывается положение об органе управления определенного уровня, где фиксируются предмет ведения, компетенция, организационно-штатная структура, номенклатура должностей, права, обязанности и ответственность должностных лиц.

Как отмечалось, наряду с определением функциональной и организационной структур системы управления, предусматривается также организационная работа по подбору и расстановке кадров, формирования коллектива, материально-технического обеспечения сотрудников помещением, оборудованием, средствами транспорта, связи, организационной и специальной техникой и т. п.

Сложность функций организации, многообразие составляющих ее видов деятельности обусловливает создание в относительно высокого уровня в системах государственного управления специализированных служб и подразделений (организационно-штатных, кадровых, материально-технических, финансовых, информационных, делопроизводства, социального и медицинского обеспечения, а также учебных заведений). Однако это не освобождает руководителей от обязанности реализации данной функции организации. Более того, с повышением уровня управления она занимает все большее место в их работе.

Регулирование (в том числе и правовое регулирование) представляет собой управленческую деятельность, в процессе которой производится своего рода корректировка уже организованной системы управления применительно к изменяющимся внешним и внутренним условиям ее функционирования. Изменения условий вызывают отклонения системы от заданных параметров. Устранение таких отклонений, обеспечение нормального функционирования системы является главной задачей регулирования функцией управления. Необходимость регулирования определяется постоянными изменениями как, в самой системе, которые приводят к нарушениям, сбоям в ее функционировании, так изменениями факторов и условий воздействия внешней среды. При этом следует заметить, что отсутствие изменений или противоречий в развитии системы управления, есть явление совершенно нереальное и даже регрессивное. Именно существование противоречий, их устранение выступает объективной предпосылкой развития не только отдельных систем управления, но и всех социальных систем, в том числе государства и общества в целом. Одной из целей административно-правового регулирования и является правовая оценка противоречий (споров) в управлении и их разрешение, что характерно для континентального административного права. В административном праве Японии, наоборот, создается система норм, предупреждающих эти споры (конфликты).

Например, регулирование внутри системы управления является, по существу, организаторской деятельностью (распорядительством) ее субъекта по отношению к объектам управления; это регулирование осуществляют в своей деятельности и органы исполнительной власти в целях упорядоченности и слаженности их функционирования, направленных во внешнею сферу по предмету действия и компетенции. Оно заключается в организации оперативного управления, то есть налаживании повседневной работы подразделений и сотрудников, взаимодействия структурных звеньев в конкретных ситуациях, обучения и воспитания кадров. Регулирование конкретизирует управление, способствуя успешному решению оперативно-служебных задач. Поэтому объем работы по выполнению функции регулирования возрастает по мере приближения к исполнительскому уровню системы управления.

В настоящее же время правовое регулирование как часть общей функции регулирования осуществляется, в основном, уполномоченными органами исполнительной власти государственного управления, их должностными лицами и направлена во внешнюю сферу деятельности по предмету ведения и компетенции. Кроме функции правового регулирования органы управления, их уполномоченные должностные лица осуществляют и такую функцию управления как контроль. Отсутствие федерального закона о едином государственном контроле, по существу, лишает органы государственного власти и управления необходимой обратной связи, то есть получения своевременной, полной и достоверной информации о результатах функционирования системы органов исполнительной власти, что ставит под сомнение возможность эффективного управления делами государства, ввиду неполной или искаженной информации о процессах, проходящих в государстве и обществе.

Контроль как функция управления необходим для постоянной проверки результатов любой деятельности с тем, чтобы, своевременно устраняя недостатки, повышать ее эффективность. Выступая в качестве одного из эффективных инструментов повышения уровня всей организаторской работы, контроль является одновременно и методом воспитания кадров, средством обеспечения дисциплины в процессе выполнения управленческой деятельности. Как функция управления, он представляет собой наблюдение и проверку соответствия процесса функционирования системы принятым законам, планам, стандартам, правилам, приказам и т. п. В процессе контроля выявляются результаты управленческих воздействий, допущенные отклонения от принципов организации и регулирования, в том числе и правового.

Контроль — своеобразная форма обратной связи, позволяющая устанавливать, насколько точно реализуются заданные субъектом управления параметры функционирования системы.

Следовательно, контроль служит двум основным целям.

Во-первых, он позволяет направлять всякую деятельность на выполнение предварительно установленных заданий посредством проверки фактического состояния дел, степени реальности осуществления принятых решений.

Во-вторых, он дает возможность совершенствования деятельности путем своевременного обнаружения и устранения возникших отклонений и их причин.

Контроль обладает особой целенаправленностью, которая находит отражение в решаемых с его помощью управленческих задачах. Ими являются: неуклонное соблюдение норм Конституции РФ и исполнение законов и иных нормативных актов, регламентирующих деятельность государственных органов и иных объектов управления; своевременное и качественное выполнение управленческих решений; повышение исполнительской дисциплины, ответственности за порученное дело; быстрое устранение вскрытых в процессе контроля недостатков; оказание соответствующей помощи подчиненным аппаратам и сотрудникам, повышение деловитости и оперативности, сокращение бумажного потока, преодоление кабинетного стиля работы, тяги к многочисленным заседаниям и совещаниям. К числу задач контроля также относятся: выявление передового опыта с внедрением его в практику, осуществление правильного подбора и расстановки кадров, своевременное предупреждение их от ошибок в работе.

Контроль, представляя собой сбор и обработку информации о функционировании системы или отдельных ее элементов, однако, не ограничивается фиксацией достигнутых результатов. Он обязательно дополняется управленческим воздействием, направленным на устранение выявленных недостатков. Контроль осуществляется всеми субъектами управления, но его объем, формы и методы дифференцируются с учетом уровня соответствующего органа управления, предмета ведения и компетенции. Выше были подробно рассмотрены такие функции государственного управления как регулирование и контроль, наиболее используемые в настоящее время органами государственного управления и органами исполнительной власти. Функций же государственного управления гораздо больше, их классификация разнообразная. Заслуживает внимание следующая классификация основных функций государственного управления:

• прогнозирование изменений в развитии каких-либо объектов или явлений в процессе управления на основе полученной информации о прошлом и настоящем с учетом всех условий и факторов влияния; например, с учетом прогнозирования разрабатываются федеральные и региональные программы основных направлений государственной деятельности;

• планирование-деятельности в процессе государственного управления по реализации федеральных и региональных программ, регламентированных актами управления;

• выявление и осмысливание актуальных проблем, формулирование целей, постановка задач, определение перечня мероприятий для решения задач, выбор конкретных количественных и качественных показателей и критериев оценки организации управленческой деятельности;

• разработка вариантов, обоснование и принятие рационального решения (в правовой форме) и организация его

исполнения;

• распорядительство (руководство) и координация действий не подчиненных друг другу органов государственного управления в целях улучшения их взаимодействия;

• правовое регулирование отношений во внутренней и внешней сфере государственного управления по предметам ведения и в объеме компетенции;

• контроль с целью выявления и устранения отклонений в процессе государственного управления, соблюдения правил и норм и принятия мер дисциплинарной ответственности к виновным;

• учет наличия финансовых, кадровых, материально-технических и других ресурсов;

• информационное обеспечение и информационно-аналитическая работа;

• кадровое, материально-техническое обеспечение, финансирование и т. п.

Перечисленные функции являются основными для органов государственного управления и по существу характеризуют содержание их деятельности. Регулирование отношений, связанных с реализацией этих функций государственного управления, и является объектом и предметом регулирования норм административного права. 32 г

Функции государственного управления реализуют и другие органы государственной власти; например, Государственная Дума России утверждает федеральный бюджет и заслушивает отчет об его исполнении, утверждает на должность Председателя Правительства РФ по представлению Президента РФ и др.

Судебные органы рассматривают и принимают решения о правомерности принятых органами исполнительной власти, государственными органами управления правовых актов управления о законности разрешения дел об административных правонарушениях, реализуемых в судебном порядке, и др. При этом все законодательные, исполнительные и судебные органы власти и органы прокуратуры осуществляют внутриорга-низационное управление (регулируемое административными нормами) своими аппаратами в целях повышения эффективности осуществления своих основных (предметных) функций, закрепленных в законодательстве.