**Управление: основные понятия, система управления, ее признаки, принципы организации деятельности**

B.C. Четвериков

Прежде чем приступить к изучению основных понятий, положений и институтов административного права как одной из основных отраслей публичного права следует осмыслить сам термин «административный», означающий в переводе с латинского языка «управленческий или руководящий», то есть имеющий государственный, властный характер. По своей сути, административное право это не что иное, как государственное управленческое право, реализующее публичный правовой интерес большинства граждан, для чего субъекты управления наделяются юридически властными полномочиями. Следовательно, предметом и объектом действия юридических норм являются управленческие отношения (точнее поведение), возникающие между субъектом управления (управляющим) и объектами управления (управляемыми). Эти управленческие отношения бывают как внутриорганизационными, так и внешними для осуществления функций и задач, стоящих перед органами власти, государством и обществом в целом. Поэтому прежде чем приступить к изучению правовых норм регулирующих управленческие отношения, следует уяснить смысл и значение этих отношений и таких основных терминов, как «управление», «системауправления», «государственное управление» и «исполнительная власть».

Общее понятие управления выработано кибернетикой — наукой, обобщающей закономерности всякого вида управления, происходящего в живой природе, в человеческом обществе, в механических системах.

Кибернетика как термин (в переводе с греческого) «управление» определена как упорядочение системы, то есть приведение ее в соответствие с объективной закономерностью, действующей в данной внешней среде, поэтому рассмотрение понятия управление невозможно без рассмотрения понятия системы, которую мы желаем сознательно упорядочить в соответствии с выявленными условиями и действием факторов внешней среды.

Системы управления в основном классифицируются по видам: социальные (государственные и общественные), биологические и технические. Мы рассматриваем понятие социальной системы управления, а точнее государственной, тесно взаимодействующей с общественными системами управления.

Под системой управления понимается совокупность двух и более элементов (подсистем), взаимосвязанных и взаимозависимых между собой и образующих целостное единство. Система управления характеризуется своими специфическими признаками.

Первый признак системы управления. Она имеет два и более элементов (подсистем), то есть управляющий элемент (субъект управления) и управляемый элемент системы (объект управления). Как правило, система конкретного органа управления является одновременно управляющей системой по отношению к нижестоящей управляемой подсистеме и управляемой по отношению к вышестоящей управляющей системе управления.

Второй признак системы управления — это взаимосвязь и взаимозависимость, которая регламентирована как социальными нормами (традициями, обычаями, моралью и др.), эти управленческие отношения имеет общественно-властный характер, так и правовыми. В отличие от управленческих отношений, возникающих в негосударственной сфере, отношения взаимосвязи и взаимозависимости, возникающие между управляющей и управляемой системой государственной формы собственности, муниципальной или смешанной, регламентированы административными правовыми нормами и правилами и имеют государственно-властный характер.

Третий признак системы управления — целостное единство системы понимается как интегрированное качество, а не арифметическая сумма качеств функционирования элементов системы. То есть взаимосвязь между элементами одной системы всегда теснее, нежели с элементами внешней среды. Например, в пункте 3 ст. 5, пункте 2, ст. 77 Конституции РФ закреплены целостность и единство системы исполнительной власти в РФ. Реализации этих конституционных целей способствуют такие организационно-правовые средства, как создание Государственного Совета, реформирование института полномочных представителей Президента РФ в Федеральных округах, приведение законодательства субъектов РФ в единое правовое поле и укрепления вертикали исполнительной власти в Российской Федерации и другие.

Следует различать понятия признак системы и системный признак.

Системный признак означает качественное отличие одной системы управления от других систем управления, так как каждая из этих систем управления имеет свои цели, задачи, функции, формы и методы организации деятельности, то есть многие ФОИВ отличаются между собой по этому признаку.

Необходимо также различать понятия «системный подход» и «системный анализ» в организации и деятельности управления ФОИВ.

Системный подход — это один из основных общенаучных методов познания сложных объектов и процессов управления в обществе и природе, с его помощью выявляются основные типы связей и осуществляется сведение их в единую теоретическую модель или схему, позволяющую адекватно характеризовать эти объекты и процессы с целью совершенствования их функционирования на практике.

Системный анализ — это совокупность методологических средств и операций, используемых для подготовки и обоснования решений по сложным проблемам исследуемых процессов или объектов общества и природы1.

Все эти понятие тесно связаны с процессом изучения организации управления социальными (общественными и государственными) системами, функциями государственного управления, осуществляемыми в большом объеме органами исполнительной власти.

Государственное управление — это сознательное и целенаправленное воздействие, осуществляемое специальными уполномоченными органами государственной власти (в основном исполнительными) в определенной сфере (по предметам ведения) и в объеме полномочий на основании и в порядке определенном законодательством с использованием системы мер убеждения и административного принуждения для обеспечения демографически обоснованных условий жизни личности, семьи и общества в целом.

Общественное управление делами государства осуществляется, в основном, неформальными методами (через электронные средства массовой информации, печать, методы воспитания и убеждения и осуществляется в основном политическими партиями, профессиональными союзами, общественными объединениями и иными негосударственными организациями, а также гражданами РФ, которые имеют право участвовать в управлении делами государства (ст. 32, 33 Конституции РФ).

Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Это проявляется в следующем.

Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Граждане имеют право участвовать в отправлении правосудия. Это участие выражается в форме народных заседателей, присяжных заседателей и арбитражных заседателей.

Существует ограничение в реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Законом закреплен исчерпывающий перечень подобных ограничений прав граждан.

Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Эти два, выше названных вида социального (государственного и общественного) управления, не противопоставляются, а Дополняют друг друга, образуя целостную систему социального управления, осуществляемую посредством формальных (правовых и организационно-правовых) методов функционирования социальной системы управления, а также посредством неформальных методов воздействия на волю, сознание и поведение участников управленческих отношений.

Рассмотрим основные признаки (черты) социального (государственного и общественного ) управления.

Первый признак социального управления — это сознательный (волевой) характер воздействия субъекта управления на объекты управления. Он может быть реализован различными методами и формами в соответствии с содержанием системы управления, ее зависимости от влияния различных факторов и условий внешней среды. В государственном управлении, осуществляемом органами исполнительной власти, эта воля должна быть отражена в большей мере в законах и подзаконных актах управления.

Вторым признаком социального управления является целенаправленность воздействия, так как цель, определяемая на этапе выявления и осмысления актуальной проблемы государ-. ственного управления, имеет не только объективный характер развития общества, но имеет и субъективное преломление, так как отражает интересы определенных классов, социальных групп, или же большинства граждан страны. Например, в законах всегда формулируется цель, а акты управления должны быть не только подзаконными, но и работать на цель, заложенную в законе, то есть приниматься на основании закона и во исполнение целей закона.

В актах управления требование подзаконности сочетается с требованием целесообразности управленческих отношений, так как они ориентированы на экономических результат. Например, в федеральных законах должна быть выражена воля большинства народа как «носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации ...» (п. 1, ст. 3 Конституции РФ).

Демократическое содержание (меры или степени народовластия как цели) сформулировано также и в п. 1, ст. 1 «...Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

Понимая термин «демократия» как власть народа, мы должны осознавать, что речь идет о цели (желаемом результате) большинства народа, сформулированной законодателем в цели и закрепленной в конституционной норме или федеральном законе. То есть, мы должны научиться определять, в какой мере (степени) народовластие отражено в форме народной воли в принятом законе, так как в преамбуле каждого закона сформулированы цель и предмет регулирования норм закона. Далее необходимо анализировать правоприменительную практику законов и корректировать их в сторону увеличения веса или роли отражения социально-политического согласия в обществе и более эффективного становления и развития демократического федерального правового государства.

Третий признак социального управления — это наличие в системе управления трех элементов управления: 1) субъект управления - начальник; 2) объекты управления - подчиненные; 3) прямые связи (приказы, команды, указания и др.); обратные связи (информация, получаемая субъектом управления (руководителем) о результатах работы подчиненных, включая различные формы контроля).

Компетенция и полномочия органа государственного управления (правовой статус) находят свое отражение и закрепление в Положениях о конкретном органе управления, например, Положение о МВД РФ, утвержденное указом Президента РФ от 13.01.2001 г. № 31. В Положении о федеральном органе исполнительной власти (МВД РФ) определен предмет ведения и сфера осуществления им государственного управления в объеме компетенции (полномочия, права, обязанности, ответственность, задачи, формы и методы их решения). Конкретизация предметов ведения и компетенции нижестоящих звеньев или уровней управления федеральной системы органов исполнительной власти может регламентироваться ведомственной инструкцией, определяющей предмет ведения и полномочия конкретного уровня структуры органа государственного управления (линейного или функционального).

Совершенствование деятельности органов управления имеет большое значение в настоящее время, когда радикально изменились социально-экономические условия, произошло резкое социально-экономическое расслоение нашего общества, повысилась социально-политическая конфронтация, обострились межнациональные конфликты. Все это негативно влияет на правосознание граждан, прежде всего, на подрастающее поколение, а также влияет на рост преступности и криминального насилия в нашей жизни, что, в свою очередь, затрудняет, а иногда делает невозможным разрешение основных социально-экономических проблем, а это в свою очередь оказывает влияние на рост тенденции убыли населения. По данным Минобразования России, у нас ежегодно уменьшается на один миллион учащихся, в 2002 г. их количество составило около 20 миллионов человек.

Четвертым признаком социального управления является правовая регламентация целей, задач и функций в процессе организации управления. Административно-правовые нормы закрепляют разделение труда, функции, права, обязанности субъектов и объектов управления, способствует повышению ответственности каждого звена системы управления в обществе, исключают дублирование и подмену одних органов управления другими, фиксируя разделение функций и задач по предметам ведения и в объеме полномочий конкретного органа управления. Административно-правовые нормативные акты закрепляют деятельность органов исполнительной власти, государственного управления, придают им целенаправленность, упорядоченность и согласованность. Осуществляя социальное управление, государство и общество, используя социальные нормы, одновременно выражает свою волю и волю народа (конкретно избирателей) в форме юридических норм, применение которых создает правовые отношения, стабилизирующие связи и взаимозависимости между различными подсистемами государства и общества. Механизм правового регулирования состоит в том, что правовые нормы, устанавливаемые государством, определяют поведение (действие опосредованное через сознание и волю) участников общественных (управленческих) отношений, предоставляя им соответствующие субъективные права и возлагая на них определенные обязанности. Права субъекта управления всегда корреспондируются с обязанностями объекта управления и наоборот.

Вопросы внутренней и внешней организации управления в обществе находят свое социально-правовое разрешение в определении правового статуса, предмета ведения и компетенции конкретного органа управления.

Особо значение в осуществлении социального (государственного) управления имеет процесс выявления и осмысления актуальной проблемы устойчивого и динамического развитии государства и общества в целом.

Проблема - это различие (мера, степень) между действительным состоянием осуществления функций (видов деятельности) государства (органа исполнительной власти) и желаемым состоянием или нормативно требуемым. Проблема может измеряться количественными и качественными отношениями в виде желаемого результата, что ее объединяет с целью и задачами. Однако по иерархии (соподчиненности) результатов проблема стоит первой, второй является цель, так как формулируется при выявлении и осмыслении проблемы, третьей по иерархии результата являются задачи, так как орган государственного управления, решая поставленные задачи, достигает цели или приближается к ней, а достигая цель, разрешает остроту актуальности проблемы в сфере своей деятельности. Очень важно уметь выявить и осмыслить наиболее актуальную проблему, так как ни один орган управления не в состоянии разрешить сразу все возникающие в процессе его функционирования проблемы, ввиду ограниченности времени, финансовых, материально-технических, кадровых ресурсов, а также влияния внешней среды.

Актуальность проблемы — это практическая возможность или допустимая степень вероятности разрешения наиболее приоритетной (значимой) проблемы при наличии имеющихся ресурсов (кадровых, финансовых, экономических, материально-технических, временных, информационных и др.).

Актуальность проблемы (ее выявление и осмысление) обуславливает сформулированную цель и характер постановки задач для ее достижения, а также наделение исполнителей соответствующими полномочиями- (функциями государственного властного характера) для решения поставленных задач и достижения или приближения к сформулированной цели (желаемому или требуемому результату).

Не менее важным после выявления и осмысления актуальной проблемы управления, является процесс формулирования цели. В общей теории социального управления общепринятым является положение о том, что любой процесс управления начинается с формулирования целей, то есть определения того результата, такого состояния объекта управления, к достижению которого субъект управления стремится.

Как было отмечено ранее, цели управления в обществе в своей основе объективны, обусловлены требованиями законов экономического и социального развития, а также особенностями влияния внешней среды. Но в то же время цели всегда осознаны, они формулируются людьми. Следовательно, субъективный фактор в процессе формулирования цели имеет большое значение.

Именно люди, составляющие органы управления, олицетворяющие волю субъекта управления, формулируют цели, определяют содержание основных видов управленческой деятельности (функции), осуществляют выбор методов управления, организационных структур, подбор кадров и т. п.

Гибкость и оперативность управления заключается в умении правильно определить не только долгосрочные, но и ближайшие цели, определить очередность задач для достижения сформулированных целей.

Из множества выдвигаемых целей надо уметь выбрать ближайшие, определить очередность их реализации с помощью решения поставленных задач в конкретных условиях внешней среды.

Этим обусловлена классификация целей:

• по содержанию (например, экономические, социальные, политические, идеологические, научно-технические);

• по уровням управления (от общегосударственного, отраслевого, межотраслевого, территориального и до локального).

Все цели находятся в соподчинении друг с другом (иерархия целей); общие, стратегические цели конкретизируются во множестве подцелей (разветвленность целей), одни цели более важны, первостепенны или приоритетны по сравнению с другими (ранжирование целей). Иногда иерархию целей называют «деревом целей». Однако приоритет целей «подвижен», так как зависит от многих факторов действия внешней среды. Поэтому на практике в рациональном управлении имеют чаще дело с приоритетом цели в реальном режиме времени, то есть сформулированная приоритетная цель должна быть адекватна действиям факторов и условиям внешней среды.

Важно уяснить, что метод упорядочения целей имеет не просто теоретическое значение в плане анализа системы управления, но и практическое значение в том, что связан с наличием или дефицитом ресурсов.

Упорядочение целей — это средство выбора наиболее рациональной, реально достижимой цели в каждый определенный момент. Этим методом должны пользоваться как «ориентиром» при установлении очередности достижения целей, корректировки нормативов, распределения ресурсов и т. п.

Именно в этом заключается суть целевого подхода в управлении социальными системами: обеспечение органического единства сформулированных целей и проведения организаторской работы по их достижению на всех уровнях и во всех звеньях системы управления.

Решая, поставленные задачи, мы не всегда достигаем результата сформулированной цели и, как следствие этого, не разрешаем актуальную проблему полностью. Однако позитивность этого непрерывного, циклического процесса решения задач заключается в том, что мы, достигая определенных результатов, приближаемся к сформулированной цели, при этом частично разрешаем проблему. Решение поставленных задач зависит также и от объема полномочий органа управления, должностного лица, его правовых и иных специальных знаний, квалификации и опыта в плане организации и осуществления функций государственного управления.

Большое значение в процессе осуществления управления имеют функции.

Функция - это деятельность, работа; функции - это виды деятельности, работ, с помощью которых решаются задачи.

Существует различная классификация функций, которые осуществляют органы управления. Наиболее предпочтительная, на наш взгляд, такая классификация:

1) основные (предметные) функции, для осуществления которых образован соответствующий орган государственного управления;

2) обеспечивающими называют обычно те функции, которые необходимы для успешной реализации предметных функций. Для осуществления обеспечивающих функций создаются специальные организационные структуры, обычно они являются структурными подразделениями органа управления, образованного для реализации предметных функций.

К обеспечивающим функциям можно отнести: правовые, информационные, внутриорганизационные, кадровые, финансовые, материально-технические, социальные и другие, создающие благоприятные условия для реализации предметных функций соответствующего органа управления.

По содержанию управление сводится к совокупности циклически повторяющихся стадий по осуществлению функций управления, так называемый управленческий цикл. Он может детализироваться с разной степенью в зависимости от задач исследования, а по содержанию управленческий цикл и есть те управленческие отношения, которые регулируются нормами административного права.

Итак, управленческий цикл представляет собой повторяющуюся совокупность последовательно осуществляемых управленческих операций или стадий, по мере и в ходе реализации которых субъект управления достигает желаемых результатов (промежуточных или конечных).

О количестве стадий управленческого цикла в литературе нет единого мнения.

Цикл управления можно представить в следующем виде:

1) выявление и осмысление актуальной проблемы управления;

2) формулирование целей и постановка задач;

3) подготовка и принятие управленческих решений и их правовое закрепление;

4) организация исполнения управленческих решений;

5) коррегирование управленческого решения и регулирование системы управления.1

Исходя из названного перечня стадий управленческого цикла, мы можем выявить место и роль регулирования системы управления как завершающей функции поддержания функционирования системы управления в заданном режиме. Подмена понятия управления, всех его стадий управленческого цикла только частью, а именно регулированием, то есть поддержанием нормального функционирования системы управления, пока преждевременна по отношению к состоянию экономики в современной России, так следует вначале организовать управление системой, а потом уже ее регулировать, в том числе и правовыми методами, а пока на должном уровне не разработана даже правовая база разработки и регулирования единой системы исполнительной власти РФ.

Государственное управление - это, прежде всего, сознательное (волевое) и целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления (личность, коллективы и т.п.) для приведения объектов управления в состояние устойчивого и динамического развития. Основная же цель административно-правового регулирования - создание стабильности управленческих отношений в уже организованной и упорядоченной системе в целях повышения вероятности реализации знаний, опыта, прав, свобод и законных интересов всех субъектов административного права. Так как субъект административного права не всегда может выступать в роли субъекта административно-правовых отношений, правовое регулирование будет давать реальный положительный результат только тогда, когда в России будет создана и законодательно закреплена и организована единая система органов исполнительной власти, разграничены полномочия ее с Президентом РФ, а организационная структура ФОИВ не будет меняться ежегодно, так как частое изменение не способствует стабилизации и эффективности осуществления управленческих отношений.

В процессе управления большое значение имеют принципы организации деятельности.

Под принципом обычно понимается основополагающая идея, положение или подход, опирающиеся на объективные закономерности в развитии процессов и явлений в природе и обществе, используемые человеком на основе научных знаний и профессионального опыта с целью оптимизации своей деятельности. Принципы отражают наиболее существенные объективные закономерности в организации социального управления. Особое значение имеет понятие принципа организации и деятельности в социальном (государственном) управлении.

Принципы, в основном, имеют объективный характер, но с учетом использования научных познаний и опыта работы люди вносят в их формирование и правовое закрепление субъективное начало. Зависимость принципов от объективной практики управления относительна, т.к. будучи сформулированны, они становятся исходным моментом воздействия на реальную действительность. Принципы и закономерности различны, т.к. одна закономерность может составлять основу или участвовать в формировании ряда принципов.

Классификация принципов в литературе различна, остановимся на следующей классификации принципов: правовые и организационные.

Сейчас мы рассмотрим организационные принципы, а правовые принципы рассмотрим ниже в параграфе 1.3.

Организационные принципы: плановость и прогнозирование, объективность, дифференциация и фиксация функций, научность, рациональность, ответственность, сочетание единоначалия с коллегиальностью, линейный принцип, двойного подчинения, единства и централизации.

Принцип плановости и прогнозирования в организации деятельности органов государственного управления.

Органы государственного управления должны уметь разрабатывать комплексные федеральные программы по осуществлению устойчивого и динамического развития общественными процессами на основе познанных объективных законов, закономерностей социального управления. Принцип плановости в управлении обществом тесно связан с процессом прогнозирования тех или иных явлений и процессов в обществе и всегда имеет вероятностную оценку. Например, разработка и осуществление федеральных и региональных программ невозможна без научного прогнозирования результатов программ и условий их достижения, а также планирования деятельности органов управления по реализации программ. Прогнозирование и планирование в реальной жизни всегда имеют вероятностный характер и с изменением условий (внутренних и внешних), они должны осуществляться в пределах не ниже расчетных допустимых параметров функционирования системы управления.

Если исходить только из информации, характеризующей систему в данный момент, и не принимать во внимание будущие условия ее функционирования, то управление не только будет неоптимальным, но, хуже того, система станет неуправляемой. Поэтому прогнозирование является своеобразной исходной функцией управления, без реализации которой невозможно научное управление вообще. Прогнозирование позволяет активно воздействовать на будущее в желаемом для общества направлении. Такая возможность предоставляется при практическом использовании прогностических выводов, в частности, при планировании деятельности органов управления по предметам ведения. Например, неблагоприятный прогноз преступности может служить основанием для принятия новых нормативных актов, совершенствования правовой пропаганды среди населения, внедрения прогрессивных форм, методов профилактики правонарушений и т. п. Подобные действия направлены на снижение преступности по сравнению с ее прогнозируемым уровнем.

Прогнозирование требует необходимого информационного обеспечения, использования различных количественных методов и моделей, применения ЭВМ. Указанные виды деятельности, составляющие содержание прогнозирования, осуществляются последовательно.

Планирование есть общая функция управления, предполагающая определение целей, задач социальных систем на предстоящий период деятельности, средств их достижения и выполнения. Оно служит организационным средством обеспечения планомерного функционирования социальных систем.

Как функция управления планирование закладывает основы будущей работы с учетом разнообразных факторов развития, как самой системы, так и условий ее деятельности.

Результатом реализации функции планирования являются установочные управленческие решения типа федеральных или региональных программ, директив Президента или Правительства РФ, комплексных планов и т. д. Особенности плана состоят: в сложном характере его содержания, представляющего собой совокупность взаимосвязанных отдельных решений; в его специфической форме и четком определении календарных сроков выполнения намеченных мероприятий; в установленной процедуре его выработки и принятия, в использовании для составления плана разнообразных научных методов.

В плане обязательно отражаются: общие цели и задачи системы управления; средства решения задач; ресурсы; конкретные мероприятия с указанием очередности их осуществления; мероприятия на случай непредвиденных обстоятельств; исполнители намеченных мер; сроки реализации последних; способы контроля за выполнением отдельных мероприятий и плана в целом. Совокупность указанных элементов, составляющих содержание плана, позволяет рассматривать его как сложное управленческое решение, принятое на основе выбора главного направления развития системы и конкретных практических действий, путей, способов и средств выполнения поставленных задач, достижения намеченных целей.

Принцип объективности тесно связан с плановостью, так как требует анализа и учета фактического состояния и развития состояния процесса управления, его устойчивого и динамического развития, а также определение комплексных мер по поддержанию требуемого уровня процесса управления. Если параметры функционирования системы управления опускаются ниже допустимого уровня, то вступает в действие система мер правового, организационного, экономического, материально-технического, информационного и иного воздействия с целью поддержания функционирования органа управления в допустимом режиме, то есть не ниже заданного.

Принцип дифференциации (разделения) и фиксирования функций и полномочий каждого из органов управления и их должностных лиц, что крайне важно для правильного подбора и расстановки кадров в соответствии с их профессиональной подготовкой и опытом работы, а также разработки и совершенствования организационных структур управления для успешного осуществления объективный функций и поставленных задач.

Принцип научности в управлении выражается в применении научных методов познания законов и закономерностей процесса управления, их теоретической систематизации и использовании на практике, использовании научных методик и средств сбора, обработки, обобщения и анализа информации о состоянии объекта управления, ее обработки с применением количественных методов на базе ЭВМ, а также выявлении и осмысления актуальных проблем, формировании приоритетных целей по их разрешению, постановки задач, определении эффективных способов и средств их решения. Принцип научности тесно связан с принципом объективности исследования явлений и процессов в общественной жизни с целью выявления объективных тенденций изменения в процессе управления и выработке мер адекватного воздействия на эти процессы.

Принцип рациональности, так называемый автором, принцип буквы «ю», силы и средства определяют результат, то есть целесообразность достижения желаемого результата заключается в том, что цели и задачи организации управления органами должны достигаться при наименьших ресурсных затратах (силах и средствах, финансовых, временных ресурсах и др.). Управление должно быть рациональным, особенно в рыночных условиях, так как при осуществлении управленческой деятельности имеет место не только принцип законности, но и целесообразности; они не должны противопоставляться, а дополнять друг друга. Критериями эффективности рационального управления могут быть: время решение задач, различные затраты, сроки окупаемости, минимум негативных издержек и др. Рациональность управления базируется на разработке научно обоснованных вариантов решений, их сравнении и выборе из них наилучшего. Основное требование к разработке вариантов решений — это обоснование степени вероятности достижения результатов в заданных пределах и персональная ответственность за их достижение.

В тесной связи с принципом рациональности находится принцип ответственности органов управления и их должностных лиц за результаты своей работы в целом. Это обеспечивается нормативно-правовым закреплением полномочий, задач, функций, форм и методов работы, например, должностное лицо органа управления может быть привлечено к дисциплинарной ответственности как за невыполнение своих функций, так и ненадлежащее исполнение служебных обязанностей по реализации своих функций, а также должностные лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности.

Принцип сочетания единоначалия с коллегиальностью. Сочетание единоначалия и коллегиальности заключается в том, что практически во всех органах управления, даже там, где основной принцип единоначалия, существуют коллегии, которые обсуждают многие комплексные и сложные вопросы по предметам ведения и в объеме компетенции органа управления и принимают решения, которые носят рекомендательный характер, а вопросы текущего оперативного управления решаются на основе принципа единоначалия.

Принцип линейности обеспечивает руководителю по предметам ведения и в пределах компетенции реализовывать все функции и задачи по отношению к своим подчиненным и персонально нести ответственность за их результаты работы органа управления.

Принцип двойного подчинения обеспечивает сочетание начал централизации в руководстве с учетом местных условий, например, управление подразделениями милиции общественной безопасности и муниципальной милицией: начальник милиции общественной безопасности подчиняется начальнику органов внутренних дел и местным органам власти. В организации управления подразделениями криминальной милиции этот принцип не приемлем, особенно в организации управления подразделениями по борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

Организационный принцип единства и централизации характерен, для органов внутренних дел, органов ФСБ, ФСНП РФ и др.

Специальные принципы организации деятельности органов управления, которые отражают специфику организации и деятельности отдельных государственных органов управления, например, органы ФСБ России, МВД России используют регламентированные федеральным законом принципы конспирации, сочетание гласных и негласных форм деятельности, в борьбе с организованной преступностью и другими особо опасными преступлениями.