

Тема № 2.2.6: «Формы и методы государственного управления»

по учебной дисциплине «Государственное управление»

для специальности переподготовки 1-26 01 77

«Управление органами внутренних дел»

Учебные вопросы:

1. Понятие и виды административно-правовых форм деятельности органов государственного управления.

2. Понятие, назначение и виды методов деятельности органов государственного управления: критерии классификации, административно-правовое опосредование.

Введение

Изменения в социально-экономической жизни страны предусматривают не только преобразования в экономической области, но и проведение оптимальной социально-правовой политики. Укрепление правовых основ государственной и общественной жизни, совершенствование законодательства, регламентирующего деятельность органов исполнительной власти, существенно повышают эффективность противодействия негативным социальным явлениям. Национальные интересы Республики Беларусь в значительной мере определяются способностью государства эффективно противостоять негативным явлениям в различных областях государственного строительства, в связи с этим особую актуальность приобретают вопросы совершенствования деятельности органов исполнительной власти, совершенствование форм и методов государственного управления.

Важную роль в теории и практике осуществления исполнительной власти занимает вопрос о формах и методах государственного управления и административно-правового регулирования. В современный период формы и методы фактически определяют, как и какими способами осуществляется исполнительная власть в Республике Беларусь.

Необходимо также отметить, что оптимизация организационного и правового обеспечения предполагает совершенствование всего комплекса форм и методов управления и административно-правового регулирования организационных методов управления, используемых в сфере исполнительной власти, в том числе в органах внутренних дел.

1. Понятие и виды административно-правовых форм деятельности органов государственного управления.

Задачи и функции государственного управления реализуются в конкретных действиях органов государственного управления и должностных лиц. Так как посредством форм практически реализуются задачи и функции управления, то от использования тех или иных форм в значительной мере зависит успех управленческой деятельности.

Конкретные формы исполнительной и распорядительной деятельности, в которых выражается компетенция органов государственного управления весьма многообразны. Выбор тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На него оказывают влияние, например, следующие факторы: характер компетенции данного органа (должностного лица); особенности объекта управляющего воздействия (влияние формы собственности, в частности); конкретные цели совершаемых управленческих действий; характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т.п.

Форма представляет собой внешнее проявление управленческого действия.

На наш взгляд наиболее удачное определение дано в учебнике под общей редакцией Л.М. Рябцева:

Форма управленческой деятельности – это внешнее практическое выражение конкретных действий, совершаемых органами государственного управления должностными лицами в целях осуществления предоставленных им полномочий как субъектами исполнительной власти и вызывающих определенные последствия.

Так как в формах реализуются функции и методы исполнительно-распорядительной деятельности, то поэтому они и являются внешним проявлением этой деятельности, способом выражения ее содержания в конкретных условиях.

В административно-правовой литературе даются различные понятия форм управленческой деятельности.

Так, Д.М. Овсянко, Ю.С. Адушкин и В.М. Манохин¹ считают, что форма государственного управления есть определенная часть деятельности исполнительно-распорядительного органа, его структурных подразделений и личного состава, возникающая в результате практического опыта и т.п. (например, принятие решения). Вся управленческая деятельность складывается из определенных форм, каждая из которых объективно выражена и отличается от других форм.

В.Д. Сорокин, говоря о структуре управленческой деятельности, считает, что реализация функций управления протекает в рамках видов управленческой деятельности и, в свою очередь, каждый такой вид реализуется в определенных формах как правовых, так и неправовых². Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев

¹См.: Овсянко Д.М. Административное право. – М.: Юристъ, 1995. – С. 63; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учеб. – М.: Юристъ, 1996. – С. 140-143.

²См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. – М.: Юрид. лит., 1968. – С. 38-41.

определяют административно-правовые формы как «совокупность действий и правовых актов (постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, положений, правил и т.п.), которые служат осуществлению, реализации целей, задач, функций и полномочий, принадлежащих в соответствии с законодательством субъектам административного права»³. Г.В. Атаманчук под формами управленческой деятельности понимает «внешние, постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей, функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности»⁴.

Как нам кажется, наиболее удачное определение понятия формы управленческой деятельности дает Ю.М. Козлов, который определяет ее как: «... внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия»⁵.

Формы управленческой деятельности выражают ее содержание. Они показывают практическое выполнение данной функции управления, решение данной управленческой задачи и тем самым выражают управленческие действия, имеющие внешнее проявление. От того, по какой схеме строятся управленческие связи между субъектами и объектами управления, во многом зависят и формы управленческой деятельности.

Совершаемые органами управления управленческие действия весьма разнообразны. Однако это не говорит о том, что каждый из них полностью самостоятелен в выборе способа своих управленческих действий. Дело в том, что все формы управленческой деятельности в той или иной степени предопределены в своей основе теми правовыми актами, с помощью которых государство в целом регламентирует деятельность органов управления (например, в положениях об отдельных министерствах). Поэтому каждый орган управления не только имеет право, но и обязан использовать в целях практического осуществления своих полномочий ту предусмотренную нормой права форму своей деятельности, которая соответствует назначению данного органа управления, а также в целом задачам исполнительной и распорядительной деятельности. В то же время правовая регламентация форм управленческой деятельности не может создавать каких-либо препятствий для необходимого выбора самим органом управления той из установленных правом форм, которая в данном случае является, по мнению органа, точнее, его должностных лиц, наиболее целесообразной и эффективной⁶.

Органы управления, осуществляя свои государственно-властные полномочия, прежде всего используют правовые и неправовые формы управленческой деятельности.

³ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учеб. для вузов. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 232.

⁴ Атаманчук Г.В. Государственное управление: Организационно-функциональные вопросы: Учеб. пособие. – М.: Экономика, 2000. – С. 108.

⁵ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учеб. – М.: Зерцало, 1997. – С. 234.

⁶ См.: Гаўрыленка Д.А., Казялецкі І.У. Асноўныя формы рэалізацыі кампетэнцыі міністэрстваў Рэспублікі Беларусь // Весці Акад. навук Беларусі. Сер. гуманітар. навук. – 2002. – № 4. – С. 20.

Однако трудно не согласиться с Б.Н. Габричидзе, считающим, что все формы управленческой деятельности в определенном смысле являются правовыми, имеющими соответствующую юридическую базу, основаны на правовых актах и предписаниях, без которых не могут возникать, функционировать и применяться на практике⁷.

Сущность форм управленческой деятельности:

1. Внешнее практическое выражение конкретных действий государственного органа, то есть внешнее выражение его деятельности;

2. Форма управленческой деятельности отражает содержание деятельности государственного органа, его цели, задачи, функции.

3. Форма – это не сами управленческие действия, не само управление, а его внешний вид, она оформляет содержание управления внешне (в виде акта управления, устного приказа, жеста и т.д.).

4. Органы управления, осуществляя свои государственно-властные полномочия, прежде всего используют правовые и неправовые формы управленческой деятельности.

В науке административного права наиболее распространена классификация форм управленческой деятельности по следующим группам:

1. Правовая:

▶ издание правовых актов – нормативных и индивидуальных (принятие решений);

▶ совершение иных юридически значимых действий;

▶ заключение административных договоров.

2. Неправовая:

▶ проведение непосредственно организационных мероприятий;

▶ осуществление материально-технических операций.

Фактически здесь речь идет о различии управленческой деятельности по ее конечному результату, или, иными словами, ее правовым последствиям.

Издание нормативных актов – специфическая правовая форма реализации компетенции, в которой находят свое выражение принадлежащие органам государственно-властные полномочия. Этими актами устанавливаются определенные правила поведения в отрасли (сфере) управления или же в отношении организационно подчиненных и неподчиненных субъектов управления. Нормативные акты являются актами государственного управления, так как они издаются в процессе осуществления исполнительной и распорядительной деятельности. Эти акты издаются на основе и во исполнение законов и актов Президента в пределах своей компетенции в целях: организации исполнения актов высших органов государственной власти и управления Республики Беларусь по определенным вопросам; управления организационно подчиненными и неподчиненными объектами, организации работы нижестоящих звеньев управления своей системы; решения внутриорганизационных вопросов системы

⁷ См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учеб. для вузов. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 231-232.

органа; урегулирования вопросов, требующих совместного решения с другими органами государственной власти или общественными организациями.

Нормативными актами органов государственного управления устанавливаются: общие правила поведения в отрасли (сфере) управления по определенным вопросам; определенные задачи, полномочия и ответственность в отрасли (сфере) управления, а также организационно-подчиненных субъектов управления; запреты в пределах их полномочий.

Нормотворческие полномочия органов государственного управления определяются прежде всего в Законе «О Совете Министров Республики Беларусь», Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Правовой основой издания правовых актов органами государственного управления и определения их видов является Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»⁸, а также индивидуальные положения о конкретных органах государственного управления.

Индивидуальные акты в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер. По своему юридическому содержанию это – распорядительные правовые акты, не содержащие предписаний, направленных на установление, изменение или отмену правовых норм. Они являются актами применения норм права к конкретным фактам, случаям и событиям. В то же время индивидуальные акты органов государственного управления являются важным средством реализации норм права, так как направлены на установление, изменение или прекращение конкретных правоотношений. Такие акты адресованы персонально определенным субъектам конкретных правоотношений. Посредством индивидуальных актов формируются структурные подразделения аппарата органа, возлагают конкретные обязанности на субъектов управления, разрешают споры по вопросам их компетенции, назначаются на должности и освобождаются от них определенные должностные лица, премируются работники системы органа и налагаются на них дисциплинарные взыскания и т.д. Эти акты являются неотъемлемой частью системы правовых средств, обеспечивающих решение задач и функций органов государственного управления. Они должны соответствовать требованиям законов и правовым актам, которые с их помощью проводятся в жизнь. Главным требованием, предъявляемым к изданию индивидуальных актов, является соответствие нормативным административно-правовым актам.

Совершение других юридически значимых действий. Очевидно, что их «юридическая значимость» заключена в вызываемых ими правовых последствиях (например, составление отчетных данных, выдача справки с места работы и т.п.). Поскольку издание правовых управленческих актов всегда юридически значимо, постольку интерес представляет существо иных действий субъектов исполнительной власти такого же правового значения. Дело в том, что нельзя все управленческие действия сводить только к изданию правовых

⁸ См.: О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 3611-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 2/136.

актов. Во многих случаях исполнительные органы (должностные лица) помимо издания актов совершают действия иного юридического характера. Например, они могут разрешать гражданам, общественным объединениям и другим участникам управленческих отношений совершение определенных действий; осуществлять в установленных случаях обязательную государственную регистрацию (например, ГАИ регистрирует транспортные средства); выдавать официальные документы подтверждающие, например, право на управление транспортным средством и т.п. Конечно, юридическая значимость подобных действий и их последствий налицо. Но свое выражение они получают, как правило, не прямо, а опосредованно. Так, наделение специальными правами осуществляется на основании уже принятого правового акта. В других случаях (например, при регистрации) также необходимо наличие соответствующего правового акта. В силу этого, а также учитывая недостаточную определенность иных юридически значимых действий, представляется возможным к числу правовых форм отнести: издание юридических актов и совершение на их основе иных действий юридического характера.

Главное заключается в том, что форма управленческой деятельности может быть отнесена к числу правовых только в том случае, если в действиях, совершаемых субъектом исполнительной власти, отчетливо проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление данного субъекта.

В этом суть правовых форм реализации исполнительной власти. Иные действия, повседневно осуществляемые исполнительными органами (должностными лицами) в различных вариантах и связанные с процессом непосредственной реализации исполнительной власти, но сами по себе элементами такого процесса не являющиеся, однозначно относятся к неправовым (организационным, аналитическим, обеспечительным и т.п.).

Административно-правовой договор.

В процессе функционирования органов государственного управления иногда возникают договорные связи между отдельными субъектами управления, между ними и общественными организациями, что влечет появление такого документа, как административно-правовой договор. Это – новое и еще недостаточно осмысленное явление, ибо сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников. Эта проблема дискуссионная, до сих пор термин «административный договор» в законодательстве не употребляется.

Особой формой реализации компетенции органов государственного управления является проведение непосредственных организационных мероприятий (действий). Она не связана с установлением правил поведения или формированием конкретных административно-правовых отношений.

Непосредственные организационные действия осуществляются министерствами постоянно, систематически и направлены на выполнение возложенных на них функций. Действия органов весьма многообразны.

Они выражаются:

- 1) в инспектировании работы органов управления и должностных лиц;
- 2) в инструктировании органов управления и должностных лиц;
- 3) в разъяснении содержания и целей законов, декретов, указов и распоряжений Президента, постановлений Совета Министров и иных правовых актов;
- 4) в привлечении общественных организаций и граждан к работе аппарата управления.

Проведение непосредственных организационных мероприятий выражается в организации и проведении заседаний и собраний, совещаний при органах управления или их структурных подразделениях, распределении между служащими конкретных видов работ.

Широта и многообразие непосредственных организационных действий, проводимых органами государственного управления, делает невозможным создание единой процедуры их конкретного осуществления. Да это и понятно, так как в большинстве случаев нет необходимости в такого рода процедурных правилах. Формы этих действий большей частью определяются спецификой деятельности соответствующего органа, особенностями управляемых объектов, характером общественных отношений, спецификой их правового регулирования. Основное направление непосредственных организационных действий прежде всего обращено внутрь аппарата соответствующего органа, а также на организационно подчиненные ему объекты управления. Оно связано с организацией работы отдельных звеньев системы органа, внутренних подразделений и т.п.

Непосредственные организационные действия внутри аппарата органа выражаются в различных мероприятиях, как, например, в организации и проведении заседаний их коллегий, научно-технических советов, совещаний, семинаров, инспектировании и инструктировании структурных подразделений аппарата органа; изучении, обобщении и распространении передового опыта; распределении между служащими аппарата конкретных обязанностей и т.п. Непосредственные организационные действия могут выражаться также и в разработке научно обоснованных рекомендаций, разработке мероприятий по внедрению достижений науки и техники, в форме рассылки информационных писем, обзоров.

Эти формы реализации компетенции, как правило, не связаны с принятием специальных правовых актов. Они осуществляются органами в порядке текущей управленческой деятельности. В то же время как предпосылки, так и результаты их совершения могут отражаться юридически в основном приказами министерства.

Однако черты властности, присущие государственному управлению, обнаруживаются и при осуществлении компетенции органами непосредственных организационных действий, т.е. в неправовой их форме. Это определяется либо тем, что данные действия совершаются непосредственно в форме, предписанной нормами права, либо тем, что эти действия совершаются не каким-либо абстрактным субъектом, а представителем государства.

Осуществление материально-технических операций имеет, по сравнению с другими формами, вспомогательное значение, так как с их помощью лишь обслуживаются все другие формы управленческой деятельности. В то же время по своему количеству и разнообразию они занимают значительное место в управленческой деятельности любого органа государства.

Для материально-технических действий характерны следующие черты: эти действия носят вспомогательный характер и в значительной степени являются техническими; в большинстве своем они не направлены на достижение юридического результата, хотя сами совершаются на правовой основе; осуществляются уполномоченными служащими и регламентируются нормативными актами, составляя служебные обязанности соответствующих лиц.

Например, к материально-техническим действиям относятся такие, действия как ведение протоколов различных заседаний, обсуждение, подготовка, тиражирование правовых актов и доведение их до исполнителей.

Например, в зависимости от назначения и способов выполнения материально-технических действий в деятельности того или иного органа различаются такие их виды, как: делопроизводственные; регистрационные, имеющие самостоятельное значение; статистические; информационно-справочные, в том числе научно-технической информации; по непосредственному исполнению предписаний правовых актов, если оно имеет материально-технический характер; вспомогательно-технические операции, которые обеспечивают нормальную работу аппарата министерств; по систематизации материалов, в том числе правовых актов органов государственного управления.

Правовые формы государственного управления могут быть классифицированы:

1. По содержанию:
 - правотворческие;
 - правоприменительные (регулятивные и правоохранительные);
2. Способу выражения;
 - словесные (письменные и устные);
 - конклюдентные;
3. Целям использования:
 - внутренние;
 - внешние.

По содержанию (характеру действий) правовые формы подразделяются на правотворческие и правоприменительные.

Правотворчество заключается в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении, отмене, то есть возникновении, изменении или прекращении административных правоотношений между субъектами и объектами.

Правоприменительная деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих управление, заключается в действиях субъектов управления по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта под соответствующую норму права в целях принятия индивидуального акта, то есть

происходит разрешение на основе норм права конкретных управленческих вопросов (дел).

Правоприменительная деятельность включает: установление фактических обстоятельств дела; выбор, отыскание соответствующей нормы права, которую подлежит применять в данной ситуации (проверка подлинной юридической силы нормы, выявление пределов ее действия во времени и пространстве); уяснение смысла и содержания нормы, то есть толкование; принятие по делу решения (индивидуального акта); исполнение акта применения норм права.

По содержанию и свойствам правовых норм, применяемых органами управления и их должностными лицами, правоприменительная деятельность подразделяется на регулятивную и правоохранительную.

Регулятивная форма используется для разрешения индивидуальных конкретных управленческих дел и вопросов организационного, оборонного, социально-культурного, внутреннего и внешнеполитического характера, для реализации прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций в сфере управления.

Правоохранительная форма правоприменения направлена на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений и призвана обеспечить их неприкосновенность.

По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентные. Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческой деятельности предопределяется их юридическими свойствами.

Наиболее распространенным способом выражения результата управленческой правоприменительной деятельности является индивидуальный письменный акт-документ. Он используется при решении вопросов (дел), требующих фиксации правоприменения, его стабильности, точности, определенности и т. п.

Широко используется и устный способ (устные приказы, указания, распоряжения, команды). Он часто применяется при решении вопросов оперативного характера. Правоприменение может осуществляться при помощи определенных жестов, сигналов, движений, знаков и других конклюдентных действий, явно выражающих решение субъекта применения права.

Исполнительная и распорядительная деятельность может выражаться в различных действиях органов исполнительной власти, характеризующих как внешние, так и внутренние организационные отношения.

По целям использования правовые формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние и внешние.

Правовые формы внутреннеуправленческой деятельности используются для решения организационно-штатных вопросов, ведения делопроизводства, руководства сотрудниками и структурными подразделениями внутри органа, а также для управления нижестоящими, подчиненными органами.

Правовые формы внешней деятельности используются в целях обеспечения выполнения возложенных на органы задач и функций,

составляющих содержание управленческой деятельности. Внутренние и внешние правовые формы управления могут быть как правотворческими, так и правоприменительными.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод:

Все формы управленческой деятельности тесно связаны между собой, и только их совместное осуществление позволяет решать задачи и функции органов государственного управления. Нарушение необходимого сочетания этих форм неизбежно приводит к серьезным недостаткам в деятельности органа государства по осуществлению их компетенции.

2. Понятие, назначение и виды методов деятельности органов государственного управления: критерии классификации, административно-правовое опосредование.

Сложность и многогранность процессов управления обуславливает применение различных методов достижения поставленной цели. Методы управления не исключают, а дополняют друг друга, так как каждый из них характеризуется способом реализации целей управления.

В административно-правовой науке нет, пожалуй, более сложного и недостаточно разработанного вопроса, чем проблема методов деятельности исполнительной власти (государственного управления). В литературе высказаны различные, подчас коренным образом отличающиеся друг от друга мнения и определения относительно этого вопроса. Поэтому кроме формулировки общего понятия метода управления (исполнительной власти, административного метода).

Методы государственного управления показывают, как, каким образом государство решает встающие перед ним задачи в области управления. Иначе говоря, они определяют качественную сторону управления.

Метод управления фактически выражает различные аспекты практической деятельности того или иного исполнительного органа (должностного лица), т. е. помогают получить ответ на вопрос – как они действуют?

Наиболее удачным представляется определение Рябцева Л.М.:

Метод государственного управления – это способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции и в соответствующей форме.

Методам управления присущи следующие характерные черты:

- органически связан с целевым назначением конкретного вида государственной деятельности;
- выражает управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты;
- является средством реализации субъектом исполнительной власти закрепленной за ним компетенции;
- зависимость выбора конкретных методов управляющего воздействия не только от особенностей организационно-правового статуса субъекта исполнительной власти, но и от особенностей объекта управления (например, от формы собственности);

Различным путем осуществляется в юридической литературе и классификация методов управления. Г.В. Атаманчук выделяет морально-идеологические, социально-политические, экономические и административные методы. Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев подразделяют методы управления на административные, экономические, статистические, социологические, психологические, информационно-обеспечительные. Д.М. Овсянко – на методы убеждения и принуждения; административные и экономические.

Таким образом, выделяются административные, экономические, социально-психологические, морально-этические, а также комплексные методы, общие методы управления, относящиеся ко всей системе управления, и локальные, свойственные отдельным ее частям. Имеют место и иные классификации по различным критериям.

На наш взгляд наиболее полно и правильно классифицировал методы управления Ю.М. Козлов. Он подразделил методы управления на три группы: методы управляющего воздействия, которые всегда имеют внешнее юридически-властное значение и выражение и являются собственно методами управления; методы организации работы аппарата управления, которые имеют чисто внутриаппаратное значение; методы совершения отдельных управленческих действий – методы процедурного характера.

Для обеспечения необходимого поведения участников общественных отношений в области государственного управления применяются различные методы, которые можно свести в две наиболее общие группы: методы убеждения и методы принуждения. Меры убеждения могут быть: правовыми и организационными; моральными и материальными; выраженными устно или письменно и т. д.

Метод убеждения проявляется в применении системы мер морального и материального стимулирования (поощрения). К мерам морального стимулирования относятся: объявление благодарности, занесение на доску Почета, награждение Почетными грамотами, орденами, медалями, почетными знаками, а также присвоение почетных званий. К материальным стимулам относят: награждение ценными именными подарками, денежное вознаграждение, премирование, повышение в должности.

Принуждение – вспомогательный метод в управлении, он сочетается с убеждением, основан на убеждении и дополняет его. Принуждение находит свое выражение в применении мер административного и дисциплинарного воздействия, в возложении на государственных служащих обязанности возместить ущерб, причиненный их неправильными служебными действиями, в привлечении к уголовной ответственности.

Наиболее объективным и четким критерием классификации методов управления может служить характер воздействия на объект управления.

По этому критерию методы управления можно подразделить на две группы: административные и экономические.

Административные методы характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта на объект управления. Органы исполнительной власти принимают решения (правовые акты), исполнение которых носит обязательный характер. Невыполнение решения влечет для объекта управления отрицательные последствия (ответственность). Очевидно, что в силу самой природы государственного управления административные методы воздействия необходимы для обеспечения нормального протекания процесса управления. Административные методы управления принято называть способами прямого воздействия.

Эти методы применяются для обеспечения организационного единства системы управления. Посредством их оказывается воздействие на все элементы системы управления и достигается целенаправленное развитие.

Для административных методов управления характерны прямое воздействие на управляемый объект, обязательность решений органа.

Административные методы управления проявляются в форме организационного и распорядительного воздействия. Обе эти формы взаимосочетаемы и дополняют друг друга.

Организационные формы этих методов реализуются в регламентировании и нормировании. С помощью организационного регламентирования министерства оказывают воздействие на объекты управления, определяют их оптимальное соотношение, организационные структуры и границы управления на каждом уровне.

Через организационное нормирование устанавливаются нормативы расходования материальных ресурсов, организация процесса производства и др.

Организационное воздействие дополняется распорядительным. Последнее направлено на устранение отклонений, возникающих в процессе функционирования системы, контроля и регулирования. Распорядительное воздействие осуществляется в форме постановлений, приказов и других нормативных актов.

Экономические методы – это система экономических мер и рычагов, с помощью которых осуществляется воздействие на управляемые объекты с целью наиболее эффективного достижения поставленной цели.

Например, они основываются на использовании экономических законов, товарно-денежных отношений и экономических категорий (рычагов). Воздействие осуществляется посредством управления экономическими интересами, согласования их на уровне отрасли, предприятия, работников, путем применения системы экономических рычагов и материальных стимулов: прибыль, налоги и льготы, цены и кредиты, экономические санкции, нормативы и др.

В то же время системы экономических рычагов различаются в зависимости от уровней управления.

Конкретное содержание административно-правовых методов в деятельности органов государственного управления достаточно разнообразно. Это – установление правил поведения в сфере государственного управления общеобязательного или частичного характера; утверждение конкретных (адресных) заданий; предписания о совершении определенных действий; назначение на должности; удовлетворение законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий; выдача разрешений различного рода; осуществление регистрационных действий; проведение контроля и надзора; материальное и моральное поощрение; применение материальных санкций; разрешение споров между участниками управленческих отношений; установление стандартов; оформление

государственных заказов; применение административно-принудительных мер и т.п.

Административные методы управления можно классифицировать по: форме выражения (административно-правовые и административно-организационные); юридическим свойствам: (нормативные и индивидуальные); способу воздействия на поведение объектов управления: (обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, закрепляющие); по форме предписания: (категорические, поручительные, рекомендательные).

Методы деятельности органов управления подразделяются на:

общие, используемые при выполнении всех или основных функций управления на всех важнейших стадиях управленческого процесса, ;

специальные, применяемые при осуществлении отдельных функций или на отдельных стадиях процесса управления.

В качестве общих методов государственного управления можно выделить:

а) убеждение и принуждение (по признаку использования властных полномочий);

б) стимулирование (поощрение).

На основе соотношения методов убеждения, принуждения и стимулирования выделяют иные специальные методы государственного управления.

Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как административно-правовые. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществлять эффективное рациональное и грамотное управление.

Так, в зависимости от различных критериев классификации выделяют:

а) по характеру (содержанию) управляющего воздействия – морально-нравственные методы (воспитание, моральное поощрение, разъяснительная работа);

б) по преследуемым целям (наблюдение, контроль, разработка мер воздействия, инструктирование, коллегиальность, единоначалие);

в) по способу воздействия на управляемые объекты (методы прямого и косвенного воздействия, в частности административные и экономические);

г) по степени воздействия на управляемые объекты (регулирование, общее руководство, непосредственное управление);

д) социологические и психологические.

К социологическим методам управления относятся методы управления:

- социально-массовыми процессами (например, регулирование движения кадров, повышение престижа профессий и др.);

- коллективами, органами, группами, внутригрупповыми явлениями и процессами (планирование развития коллектива, повышение социальной и групповой активности, преемственность традиций и др.);

- индивидуально-личностным поведением (создание благоприятных условий труда для работников, формирование оптимальной системы

управления, наличие элементов творчества в труде, воспитание у работников чувства ответственности за выполнение служебных обязанностей и др.).

К психологическим методам управления относятся, например, методы: комплектования малых групп в коллективе на основе психологической совместимости работников;

- гуманизации труда;
- психологического побуждения, формирования мотивов труда, оказания доверия;
- профессионального отбора работников, обладающих такими психологическими характеристиками, которые наиболее соответствуют занимаемой должности.

Следует различать:

а) методы управляющего воздействия (они всегда имеют внешнее юридически властное значение и выражение);

б) методы организации работы аппарата управления (они имеют чисто внутриаппаратное значение).

Административные, экономические и социально-психологические методы государственного управления взаимосвязаны. Например, материальное стимулирование оформляется посредством издания полномочными органами юридических актов управления. Административные, экономические и социально-психологические методы управления, характеризуя способы воздействия субъекта управления на объект управления, взаимосвязаны и взаимозависимы. Каждый из названных методов может иметь волевое предписание, экономическое содержание и оказывать социально-психологическое влияние.

В управленческой практике методы не применяются изолированно друг от друга. Все методы управления должны соответствовать действующему законодательству по содержанию, целенаправленности и организационной форме.

В различных управленческих ситуациях, отраслях и сферах управления может преобладать использование тех или иных методов. Так, в сфере управления хозяйством предпочтение отдается экономическим методам. В социально-культурной сфере управления широко применяются социально-психологические методы. В управлении обороной преобладают административные методы.

В государственном управлении важное значение имеют административные методы. Однако это не умаляет значения других методов, поскольку результаты управленческой деятельности во многом зависят от умелого использования всех методов управления.

Следует отметить, что формы и методы управления взаимосвязаны. Суть соотношения методов управления и соответствующих форм управления состоит в том, что если метод отражает содержание управленческой деятельности, то форма есть способ выражения этого содержания.

Метод управления, условно говоря, есть ни что иное, как возможность соответствующего воздействия со стороны управляющего субъекта на управляемый объект. Но для того, чтобы эта возможность стала действовать интенсивно необходимо облечь ее в определенную форму.

Проблема административно-правовых методов чрезвычайно актуальна. Она обострена в последнее время в связи с переходом к рыночным отношениям, изменениями в механизме государственного управления и в организационно-правовом статусе многих субъектов управления и, что особенно важно, объектов (например, резкое повышение самостоятельности предприятий и территорий), с развитием договорных связей в сфере государственного управления.

Основные формы реализации метода убеждения в деятельности ОВД

Метод убеждения включает целостную систему мер, приемов воздействия на сознание людей, на их поведение.

Можно выделить следующие основные формы убеждения:

- агитационно-пропагандистская работа;
- разъяснение действующего законодательства;
- индивидуальная работа с отдельными лицами;
- организация шефской работы;
- критика антиобщественных проявлений;
- привлечение лиц к общественно-полезной деятельности;
- обучение приемам и навыкам борьбы с правонарушителями общественных формирований;
- информирование государственных органов общественных организаций о состоянии охраны общественного порядка, причинах и условиях способствующих правонарушениям;
- поощрение граждан, активно участвующих в охране общественного порядка.

Применение ОВД указанных форм убеждения нашло правовое закрепление в действующем законодательстве, в ведомственных правовых актах, регламентирующих деятельность ОВД.

Формы и методы убеждения обладают общностью по содержанию и целям с формами профилактической работы закрепленной приказами, инструкциями, наставлениями ОВД.

Таким образом, под методами применительно к каким-либо видам деятельности понимают обычно способы или средства достижения поставленных целей, решения возникающих задач. Следовательно, применительно к государственно-управленческой деятельности под методом понимается способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции и в соответствующей форме.

Наивысшей формой поощрения в Республике Беларусь являются государственные награды. Правовой основой награждения ими является

Законом Республики Беларусь от 18 мая 2004 г. № 288-З «О государственных наградах Республики Беларусь».

В систему государственных наград Республики Беларусь входят:

В Республике Беларусь установлены следующие государственные награды:

- высшая степень отличия – звание "Герой Беларуси";
- орден Отечества; орден "За укрепление мира и дружбы"; орден Воинской Славы; орден Трудовой Славы; орден "За службу Родине"; орден "За личное мужество"; орден Дружбы народов; орден Почета; орден Франциска Скорины; орден Матери;

- медаль "За отвагу"; медаль "За спасенную жизнь"; медаль "За отличие в воинской службе"; медаль "За отличие в охране общественного порядка"; медаль "За отличие в охране государственной границы"; медаль "За отличие в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций"; медаль "За трудовые заслуги"; медаль Франциска Скорины; медаль "За безупречную службу"; юбилейные медали, устанавливаемые Президентом Республики Беларусь в связи с важными юбилейными датами в истории государства и общества, а также за заслуги в решении важнейших народнохозяйственных задач, порядок и особенности награждения которыми определяются указами Президента Республики Беларусь об установлении этих медалей. Например, Указом Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2006 г., № 768 «Об установлении юбилейной медали «90 год міліцыі Беларусі» в ознаменование 90-летия основания милиции в Республике Беларусь установлена указанная юбилейная медаль), Указом Президента Республики Беларусь от 17 мая 2016 г. № 173 «Об установлении юбилейной медали «100 год міліцыі Беларусі» в ознаменование 100-летия основания милиции в Республике Беларусь установлена указанная юбилейная медаль;

- почетные звания: почетное звание "Народный поэт Беларуси"; почетное звание "Народный писатель Беларуси"; почетное звание "Народный артист Беларуси"; почетное звание "Народный художник Беларуси"; почетное звание "Народный врач Беларуси"; почетное звание "Народный учитель Беларуси"; почетное звание "Заслуженный артист Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный деятель искусств Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный деятель культуры Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный деятель науки Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный изобретатель Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный рационализатор Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный учитель Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный работник образования Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный врач Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный работник здравоохранения Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный работник социальной защиты Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный работник промышленности Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный работник сельского хозяйства Республики Беларусь";

почетное звание "Заслуженный лесовод Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный строитель Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный архитектор Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный связист Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный экономист Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный юрист Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный энергетик Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный металлург Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный шахтер Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный работник сферы обслуживания Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный работник транспорта Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный специалист Вооруженных Сил Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный пилот Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный штурман Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный сотрудник органов государственной безопасности Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный работник органов прокуратуры Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный пограничник Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный таможенник Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный спасатель Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный геолог Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный работник физической культуры и спорта Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный тренер Республики Беларусь"; почетное звание "Заслуженный мастер спорта Республики Беларусь".

Система поощрений носит разнообразный характер. Право поощрять предоставлено широкому кругу государственных органов и их должностных лиц.

Выделяются ведомственные поощрения. Статьей 11 Дисциплинарного устава органов внутренних дел, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 29 мая 2003 г. № 218 (в ред. Указа от 06.09.2011 г., № 398) «Об утверждении Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Республики Беларусь и текста присяги лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь» предусмотрено, что к сотрудникам органов внутренних дел могут применяться следующие поощрения: объявление благодарности; досрочное снятие дисциплинарного взыскания; награждение ценным подарком или деньгами; награждение Почетной грамотой органа внутренних дел; награждение грамотой органа внутренних дел; награждение нагрудным знаком органа внутренних дел; присвоение очередного специального звания досрочно (за исключением специальных званий высшего начальствующего состава); присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой должности (за исключением специальных званий полковника милиции, полковника внутренней службы, а также специальных званий высшего начальствующего состава); занесение в Книгу почета органа внутренних дел; награждение холодным оружием. За мужество и отвагу, проявленные при

исполнении служебного долга, и другие особые заслуги сотрудники органов внутренних дел могут быть в установленном порядке представлены к награждению государственными наградами Республики Беларусь.

В современной системе государственного управления важнейшую роль играет общественное мнение. Через него общество выражает свое отношение и дает оценку протекающим процессам, явлениям, фактам, возникающим проблемам, влияет на процесс принятия управленческих решений, выступая тем самым в качестве активного участника государственного управления. При этом социальная структура общества, его культура, уровень развития, наличие демократических институтов и свобод определяют активность и значимость общественного мнения.

Общественное мнение – это совокупность суждений и оценок, которая отражает массовое сознание населения, характеризует его состояние. В общественном мнении находят свое отражение те факты и события, которые действительно имеют общественный интерес, отличаются значимостью и актуальностью.

Участвуя в процессе принятия важнейших решений, общественное мнение берет на себя и выполняет целый ряд функций:

- оценочную;
- аналитическую;
- контрольную;
- регулирующую.

В системе государственного управления взаимосвязь государственной власти и общественного мнения имеет двустороннюю основу. С одной стороны, оно отражает отношение населения к государственной власти, с другой – отношение государственной власти к общественному мнению.

Изучая общественное мнение, государственные органы имеют дополнительную информацию о протекающих в общественном сознании процессах, что позволяет им проводить более взвешенную, поддерживаемую большинством населения политику, принимать управленческие решения и т. д. Здесь следует подчеркнуть важность познания природы общественного мнения, механизма его формирования.

Из множества характеристик общественного мнения принципиально важное значение имеет его структура и стабильность.

Структура общественного мнения позволяет увидеть разброс во мнениях различных социальных групп по состоянию на определенный период времени.

Стабильность общественного мнения позволяет характеризовать степень изменения взглядов и отношения населения к какому-то вопросу или проблеме за определенный период времени.

Со стороны органов государственного управления важно не только знать, но и формировать общественное мнение, используя для этого различные методы, приемы, технологии, но при этом избегать манипулирования.

С этой целью органы государственного управления должны регулярно представлять населению информацию о своей деятельности, о своих планах и

целях, просвещать население в вопросах законодательства, права, государственной политики.

Вопросы выработки государственной стратегии в области информатики, взаимоотношений между гражданами, СМИ и государством приобретают особое значение. При этом нельзя недооценивать феномен Интернета.

В настоящее время парадигма отношений между государством и обществом в области информации выстраивается на следующих принципах:

- граждане, их группы, организации рассматриваются как субъекты новой информационной системы, а не только как объекты получения отобранной информации;

- между государством и гражданами формируются не односторонние, а двусторонние каналы;

- граждане, их группы и организации являются потребителями государственных информационных услуг.

В силу выделенных обстоятельств в современных условиях любой орган государственного управления и каждый государственный служащий, исходя из роли и возможностей средств массовой информации, должен уметь работать с ними, знать их возможности.

В частности, одной из новых форм взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества является деятельность Общественного совета при МВД Республики Беларусь, образованного постановлением Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 26 марта 2013 № 115, являющегося консультационным органом, который образуется в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Республики Беларусь, государственных органов, а также общественных организаций, в том числе правозащитных, религиозных организаций, профессиональных союзов и решения наиболее важных вопросов деятельности ОВД.

Основными задачами общественного совета являются:

- привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие в реализации государственной политики в сфере противодействия преступности;

- участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел;

- участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел;

- анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел;

- проведение общественной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Республики Беларусь по вопросам деятельности органов внутренних дел;
- повышение культурного уровня, удовлетворение духовных потребностей и интересов сотрудников и военнослужащих, ознакомление их с лучшими образцами классических и современных произведений литературы и искусства;
- укрепление положительного имиджа сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск МВД и в целом, популяризация деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД среди населения.