

Тема № 1: «Теоретико-методологические основы организации государственного управления»

по учебной дисциплине «Государственное управление»
для специальности переподготовки 9-09-1032-01
«Управление органами внутренних дел»

Учебные вопросы:

1. Общее понятие управления. Его категории (система, субъект, объект, функции). Социальное управление и его виды.
2. Государственное управление: сущность, его основные черты, функции, отличие от управления государством, делами государства.
3. Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением.

ВВЕДЕНИЕ

Управление является важнейшим инструментом организационного воздействия со стороны государства и других элементов политической систем Республики Беларусь на все стороны общественной жизни, важнейшим средством обеспечения экономических и политических преобразований. Целью нашего общества, как и его государства, является социальный прогресс. Научный аспект государственного управления имеет особое значение в настоящее время, когда в стране проводятся широкомасштабные социально-экономические преобразования. Государство должно иметь своей целью не только охрану и совершенствование существующих общественных отношений при их неизменной сущности, но и обеспечить качественные изменения общественно-экономической формации. В этих условиях возрастание роли государственного управления и необходимость его совершенствования становятся особенно очевидными в новых условиях государственного строительства Республики Беларусь, общественно-политических, социально-экономических и правовых преобразований, демократизации всех сторон жизни общества.

В связи с этим изучение проблем государственного управления приобретает особое значение.

Целевое назначение учебной дисциплины «Государственное управление» состоит в формировании у слушателей переподготовки руководящих кадров органов внутренних дел начальных, общих элементов знания, хотя и по широкому кругу вопросов, которые могут служить в

качестве исходного для последующей специализации, в том числе и по различным отраслям государственного управления (в сфере экономики, социальных отношений, в административно-политической сфере и т.д.) и необходимы для профессионального выполнения ими своих служебных обязанностей.

Основными задачами преподавания учебной дисциплины «Государственное управление» являются:

- формирование у обучаемых глубоких знаний о сущности, принципах, функциях государственного управления, проблемам современного состояния и совершенствования;

- обучение правильной ориентации в механизме правового регулирования общественных отношений в области государственного управления;

- выработка и повышение требовательности к соблюдению законности и дисциплины в области государственного управления.

1. Общее понятие управления. Его категории (система, субъект, объект, функции). Социальное управление и его виды

Получивший широкое распространение термин "управление" происходит от латинского слова "администрация" и в буквальном смысле означает деятельность по руководству чем-либо (или кем-либо). Поэтому всякое управление есть целенаправленное, упорядочивающее воздействие на организованные системы различной природы.

Ученые отмечают, что управление является необходимым условием развития общества, совместного труда людей для достижения определенных целей в соответствующих сферах и отраслях деятельности.

Эта деятельность осуществляется людьми – субъектами управления.

Объектом управления могут выступать различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, аппараты.

В теории управления, в том числе социального, часто говорится о кибернетическом управлении, которое сформировалось и приобрело значительное распространение в 60-х гг. XX в.¹. Достижения кибернетики используются в современной науке и практике управления. Предметом ее изучения стали процессы управления в различных областях. При помощи математического аппарата, математической логики и теории функций, удалось объединить важнейшие достижения теории автоматического регулирования, информатики и многих других сфер научного знания. Эта наука изучает вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки. Кибернетика – наука об оптимальном управлении информацией в любых сложных динамических системах².

Кибернетика – наука об управлении, обращает внимание на следующие характерные черты, связывающие ее с любыми проявлениями управленческих процессов:

1. Управление всегда обнаруживается в целостных и динамичных системах;
2. Управление представляет собой процесс целенаправленного воздействия на систему, в результате которого достигается упорядоченность системы, ее развитие в соответствии с поставленными перед ней общими целями;
3. Управляющее воздействие всегда реализуется в связях между двумя внутренними элементами любой системы: субъектом и объектом управления;
4. Связи между субъектом и объектом управления осуществляются по линии прямой и обратной связи;
5. Управляющее воздействие предполагает определенную иерархию, в соответствии с которой субъект формирует цели и задачи движения всей

¹ См.: Берг А.И. Кибернетика – наука об оптимальном управлении. – М.–Л: Энергия, 1964. – 64 с.

² См.: Административное право: Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд. – М.: Норма, 2008. – С. 19.

системы в целом и подчиняет им объект, то есть все иные структурные элементы системы;

6. Подчинение обеспечивается управленческими командами субъекта управления.

Управление – функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т. е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности. В соответствии с тремя областями развития окружающего мира традиционно выделяются следующие виды управления:

1) механическое, техническое управление (управление техникой, машинами, технологическими процессами);

2) биологическое управление (управление процессами жизнедеятельности живых организмов);

3) социальное управление (управление общественными процессами, людьми и организациями). Каждый из данных типов управления отличается назначением, качественным своеобразием, специфическими особенностями, интенсивностью совершаемых управленческих функций и операций.

Техническое и биологическое управление осуществляется в рамках социального, поскольку все виды управления связаны с объединением усилий людей для достижения соответствующих целей, но имеют разную направленность (объект).

С точки зрения общенаучного понимания «управление общественными процессами выступает как целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья на основе познания и использования присущих ей объективных закономерностей в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей»³.

Один из ведущих исследователей в области государственного управления Г.В. Атаманчук определил управление как «целесообразное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально создаваемые структуры (государство, общественные объединения, предприятия, организации и др.)»⁴.

Социальное управление – целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей.

Учеными выделены признаки социального управления:

Во-первых, социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе эта такого рода деятельность

³ Афанасьев Г.В. Научное управление обществом. – М.: Политиздат, 1968. – С. 110.

⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 50.

(производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие людей, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними задач, достижение общих целей.

Во-вторых, социальное управление организует деятельность людей (упорядочивает ее).

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

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

В-пятых, социальное управление базируется на определенной соподчиненности, воли людей-участников, управленческих отношений, так как их отношения имеют сознательно-волевое опосредование. Воля управляющих приоритетно по отношению к воле управляемых. Отсюда – властность социального управления, означающая, что объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального управления.

В-шестых, социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, которой олицетворяют субъекты управления. Например, органы управления (общественных либо государственных), или же отдельные, уполномоченные на это лица.

Социальное управление можно представить в виде системы как совокупности взаимосвязанных элементов:

- субъект управления;
- объект управления;
- содержание управления (цели, задачи, функции управления);
- управленческий цикл (или стадии процесса управления).

Субъектом управления являются как отдельные лица (управляющие), так и определенным образом организованные коллективы людей.

Объектом управления является поведение людей.

Цель и задачи – результат, к которому стремится субъект управления.

Функции управления (направления деятельности) – самостоятельные и обособленные виды управленческих работ, прямо вытекающие из целей социального управления и определяемой ими.

Общими функциями управления являются: сбор и обработка (анализ) социальной информации, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, координация и контроль.

Управленческий цикл (или стадии процесса управления). Процесс управления осуществляется в определенной последовательности. Он носит циклический характер и состоит из ряда стадий.

Основными стадиями управленческого цикла являются:

- анализ социальной информации;
- выработка и принятие управленческого решения;
- подбор и расстановка его исполнителей;
- организация исполнения управленческого решения;

- контроль за исполнением решения и подведение итогов.

На основе анализа субъектов управления, их целей, задач можно выделить два вида социального управления:

государственное;

общественное (негосударственное).

Государственное управление (в широком смысле) – управление делами государства, которое осуществляется всеми органами государства и во всех ветвях власти (законодательной, исполнительной и судебной). Будет рассмотрено во втором вопросе лекции.

Общественное управление (негосударственное) – осуществляется органами местного самоуправления, объединениями граждан, другими негосударственными организациями.

Например, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 4 января 2010 г., № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», под местным самоуправлением понимается форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Местное самоуправление осуществляется через местные Советы депутатов, органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. Управление является необходимым условием развития общества, совместного труда людей для достижения определенных целей в соответствующих сферах и отраслях деятельности.

2. "Управление" происходит от латинского слова "администрация" и в буквальном смысле означает деятельность по руководству чем-либо (или кем-либо).

3. Кибернетика – наука об управлении. Предметом ее изучения стали процессы управления в различных областях.

4. Виды управления – механическое, биологическое, социальное.

5. Социальное управление – целенаправленное воздействие людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья в интересах обеспечения ее оптимального функционирования и развития, достижения поставленных целей.

6. Социальное управление можно представить в виде системы как совокупности взаимосвязанных элементов:

субъект управления;

объект управления;
содержание управления (цели, задачи, функции управления);
управленческий цикл (или стадии процесса управления).

7. В теории и на практике выделяют два вида социального управления: государственное и общественное (негосударственное).

Методология – это система наиболее общих принципов, положений, логической организации, методов и средств, составляющих основу той или иной науки. Она является определяющим началом процесса познания, а также системой общетеоретических требований, которые реализуются в комплексе конкретных методов и приемов научного познания относительно объектов социальной действительности.

Применительно к государственному управлению методология представляет собой совокупность субъектов и объектов, целей и задач, методологических установок, подходов и принципов, функций, критериев и показателей, форм и методов управления.

Важнейшим составным элементом государственного управления являются методологические установки и подходы, которые оказывают определяющее воздействие на все составляющие методологии управления.

Методологические установки и подходы к государственному управлению могут существенно отличаться друг от друга, что обуславливает формирование различных школ, объединяющих ученых-единомышленников. Например, во всей совокупности методологических подходов можно выделить тоталитарный, демократический и государственно-религиозный подходы.

Тоталитарный подход к государственному управлению основан на необходимости сильной государственной власти (речь может идти о диктатуре вождя, определенного социального слоя), о слиянии органов государства и правящей партии, о подчинении им общественных объединений. Это административно-командная система управления.

Демократические концепции государственного управления, основанные на идее «государства – добра», «государства – ночного сторожа» и др., представлены множеством самых различных школ.

Но при всех различиях демократических концепций государственного управления все они опираются на принципы демократии, общечеловеческие ценности, общие, а не классовые интересы, политический и идеологический плюрализм, господство права и т. д.

Концепция государственного управления многих мусульманских стран основана на государственно-религиозных подходах. Например, концепция мусульманского фундаментализма основана на идеях халифата, на отрицании выборов в органы государственного управления.

В целом, методология государственного управления формирует на основе законов общественного развития и под влиянием субъективных факторов.

Правильное отражение и использование в системе государственного управления законов общественного развития обеспечивает продвижение общества вперед. В случае обратного действия – возникают диспропорции, противоречия, конфликты.

Безусловно, законы не зависят от воли и сознания людей, являются объективными, но люди не бессильны перед ними. Познавая объективные законы, они предопределяют объективную необходимость своих действий, сознательно организуют свою деятельность.

Отсюда следует, что деятельность людей определяется не только закономерностями, но и субъективным фактором, связанным с их сознанием. А это обуславливает возможность воздействия на их поведение.

Суть управленческих решений предопределяется целями управления. Отсюда следует, что формирование целей государственного управления и их обоснование – крайне сложная и ответственная задача. Поставленная цель отражает необходимость достижения заданного состояния управляемого объекта в соответствии с намеченными перспективами в установленные сроки.

Свое выражение государственное управление находит в соответствующих функциях, которые определяют его деятельность, связанную с достижением и решением соответствующих задач и поставленных целей. Функции государства отражают природу государства, его волю и власть. При этом следует различать функции государства и функции государственного управления. Последние имеют более конкретный характер, зависят от органа управления, его назначения.

Основополагающие правила и рекомендации, которые должны учитываться и выполняться в практической деятельности на всех уровнях управления, заложены в принципах государственного управления.

Принципы связывают теорию управления с управленческой практикой.

Использование основополагающих принципов государственного управления существенно повышает эффект управленческой деятельности. Каждый управленец на уровне своего познания, общей и профессиональной культуры использует принципы государственного управления в своей практической деятельности.

Метод государственного управления – это способы воздействия на управляемый объект, обеспечивающие достижение желаемого результата.

Постановка задач в отношении управляемого объекта и оценка результатов государственного управления, как правило, осуществляются через систему критериев и показателей.

Все элементы методологии государственного управления образуют органическое единство.

2. Государственное управление: сущность, его основные черты, функции, отличие от управления государством, делами государства

Термин государственное управление широко используется в отечественной и зарубежной научной литературе. Более 70 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности.

Государственное управление является отдельным видом государственной деятельности наравне с законодательной, судебной, прокурорским надзором.

Вопрос о сущности, методах, принципах, характеризующих государственное управление, исследован в значительной мере, большое количество опубликованных научных работ говорит о живом и глубоком интересе ученых к исследуемой проблеме⁵. Сложность заключается в том, что в правовой литературе нет единого подхода к толкованию категории "государственное управление"⁶. Понятие «государственное управление» употребляется в двух значениях: в широком и узком смысле.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЯ (в широком смысле) – управление делами государства, которое осуществляется всеми органами государства и во всех ветвях власти (законодательной, исполнительной и судебной).

Например, Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов отмечают, что управление – ничто иное, как система или механизм организации жизнедеятельности общества посредством осуществления и функционирования ветвей власти через создаваемые ими государственные органы, а также через общественные объединения.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ (в узком смысле) – подзаконная, юридически властная, организующая деятельность особой группы субъектов (органов исполнительной власти), состоящая в практическом исполнении задач и функций государства в процессе руководства экономической, административно-политической и социально-культурной областями. (Г.В. Атамчук, К.С. Бельский, Ю.М. Козлов А.Н. Крамник).

Понятие государственного управления включает важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

государственная управленческая деятельность – это осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления;

⁵ См., например, Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебное пособие / Под ред. Т.Г. Морозовой. – М. 1997; Крамник А.Н. Административное право и государственное управление в Республики Беларусь. – Мн.: Амалфея, 2001; Атамчук Г.В. Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы: Учебное пособие. – М.: НПО «Экономика», 2000 и др.

⁶ О концепции развития исполнительной власти в Российской Федерации // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 3-32.

область государственного управления – это сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления (управление экономической сферой, управление в социально-культурной и административно-политической областях);

отрасль государственного управления – это система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством). Разнообразие функций государственного управления обуславливает и наличие многочисленных и разнообразных отраслей и сфер государственного управления;

сфера государственного управления – это комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование). В этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах⁷.

В дальнейшем характеризуя государственное управление, мы будем исходить из узкого его смысла как государственно-административное управление.

Основными чертами государственного управления являются:

1. Государственное управление – отдельный вид государственной деятельности наравне с законодательной, судебной деятельностью, прокурорским надзором по осуществлению единой государственной власти, имеющей функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;

2. Государственное управление по своему качеству – деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий (распорядительство). Например, в ч.1 ст. 3 Закона Республики Беларусь «О Совете Министров Республики Беларусь» записано, что Совет Министров в пределах своей компетенции обеспечивает исполнение Конституции Республики Беларусь, законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь и осуществляет контроль за исполнением подчиненными ему органами и иными органами исполнительной власти. Эти два вида действий – исполнительность и распорядительность взаимосвязаны, применяются, дополняя друг друга. По своей сущности они образуют единую управленческую деятельность.

3. Государственное управление – деятельность специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы

⁷ См.: Административное право: Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд. – М.: Норма, 2008. – С. 32.

государственной власти или же органы государственного управления. Оно имеет публичный характер, политический оттенок и является государственно-властным. Публичность управления подчеркивает его государственный характер, в отличие от общественного и частного. Общественное и частное управление осуществляется не от имени государства, а от имени общественной организации, коллектива людей. Одной из особенностей государственного управления является то, что оно имеет государственно-властный характер. Наличие этого признака свидетельствует о возможности применения мер государственного принуждения в процессе осуществления управления.

4. Государственное управление – исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находится основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;

5. Государственное управление – подзаконная деятельность, осуществляемая "на основе и во исполнение закона"; она вторична по отношению к законодательной деятельности, основывается на законе или вытекает из сущности нашего законодательства.

6. Вертикальность (субординационность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов.

7. Реализация принадлежащих этим субъектам юридически властных полномочий в административном, т.е. во внесудебном порядке.

8. Предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением);

9. Включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий)⁸.

В теории государственного управления выделяют следующие видами государственного управления⁹:

1) *внутреннее государственное управление*, осуществляемое исполнительными органами государственной власти в целях организации самой системы этих органов и обеспечения правовых режимов их работы, т. е. для проведения позитивной управленческой деятельности для решения государственных задач и исполнения нормативных правовых актов (осуществление действий по организации деятельности самих исполнительных

⁸ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Зерцало, 1997. – С. 8-9; Крамник А.Н. Административное право и государственное управление в Республики Беларусь. – Мн.: Амалфея, 2001. – С. 56-62.

⁹ См.: Административное право: Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд. – М.: Норма, 2008. – С. 35.

органов государственной власти, совершенствованию института государственной службы, разработка и принятие нормативных правовых актов);

2) *внешнее государственное управление* осуществляется органами исполнительной власти в целях реализации «внешних» (в том числе иногда и принуждающих) полномочий, т. е. полномочий, адресованных субъектам права (физическим и юридическим лицам), не входящим в структуру государственной администрации (например, осуществление деятельности по регистрации и лицензированию);

3) *государственное управление – внутриорганизационное* осуществление исполнительно-распорядительных функций органами законодательной (представительной) власти, судами, прокуратурой и иными государственными органами, традиционно не относящимися к исполнительным органам государственной власти. А.Н. Крамник вполне обоснованно выделяет еще такие виды государственного управления как местное управление и самоуправление, а также хозяйственное¹⁰.

Функция управления – это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления.

К основным функциям государственного управления можно отнести следующие.

1. *Информационное обеспечение деятельности государственных органов*, т. е. сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности. В теории это называется информационным обеспечением управления.

2. *Прогнозирование и моделирование* (научное предвидение, систематическое исследование состояния, структуры, динамики и перспектив управленческих явлений и процессов). В теории административного права прогнозирование определяется как способ разработки научно обоснованных оценок будущих процессов и ситуаций, которые подлежат управленческому влиянию. Прогнозирование играет в государственном управлении важную роль, поскольку без него невозможно предвидеть последствия принятия того или иного управленческого решения. Моделирование – это создание системы управления, предназначенной для спланированного управления, решения задач и достижения поставленных целей;

3. *Планирование* – (определение цели, необходимых ресурсов, способов, сроков, форм и методов поэтапного контроля за действиями объекта). Планирование – это процесс составления, согласования, утверждения планов в управлении. Оно играет существенную роль в достижении поставленной цели, поскольку от качества планирования зависит ожидаемый результат. Планирование часто применяется в государственном управлении в виде принятия государственных комплексных программ.

4. *Организация* – это формирование системы государственного

¹⁰ См.: Крамник А.Н. Курс административного права Республики Беларусь – Минск: Тесей, 2002. – С.66.

управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении. Организующая деятельность включает действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

5. *Распорядительство* – т. е. оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей.

6. *Руководство* – это установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство – это определение содержания государственной деятельности (например, управленческой).

7. *Координация* – (обеспечивает согласование деятельности систем управления). Координация представляет собой согласованность деятельности разных государственных органов для достижения общих цели и задач.

8. *Контроль* – это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности.

9. *Регулирование* – это установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан.

10. *Учет* – это фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений. Учет предназначен для определения наличного количества каких-либо предметов, документов, фактов¹¹.

Виды и уровни государственного управления

Основанное на силе власти и верховенстве права государственное управление представляет собой очень сложную систему, имеющую комплексный, многоплановый и многогранный характер, что требует выделения в его составе отдельных элементов – субъектов и объектов управления, их сложных взаимосвязей и проявлений, подходов и принципов управления, форм и методов и т. д., которые находятся между собой в определенной логической согласованности, взаимодействии и взаимозависимости, обеспечивая государственному управлению сложную организованную целостность.

¹¹ См.: Административное право: Учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд. – М.: Норма, 2008. – С. 38-41.

Сложная организованная целостность государственного управления во всем богатстве и разнообразии его элементов и свойств имеет первостепенное значение для практики государственного управления.

Все многообразие государственного управления, исходя из определенных основополагающих признаков – критериев, можно представить через его различные уровни и виды.

В зависимости от характера взаимоотношений центральной власти и органов административно-территориальных единиц выделяют субординационное и координационное управление.

Координационное управление присуще федерациям или конфедерациям, когда наряду с едиными центральными органами власти существуют и периферийные, обладающие полной, или частичной самостоятельностью. Для координации действий (например, в области обороны) создаются специальные объединенные органы.

Субординационное управление основано на административном подчинении периферии центру, что характерно для унитарных государств, которые не имеют в своем составе самостоятельных административных единиц. В таком государстве органы государственного управления всех уровней действуют по единым стандартам.

По уровню управления выделяют республиканское и местное управление.

По воздействию на объект и в зависимости от самого объекта управления выделяют отраслевое и функциональное управление.

Отраслевое управление предполагает наличие вертикали соподчинения от центра до предприятия и реализуется через функциональные и отраслевые министерства и государственные комитеты. Наиболее эффективно оно реализуется через республиканские органы государственного управления, которые осуществляют единую техническую политику в отрасли, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции.

Функциональное управление осуществляется органами исполнительной власти по направлениям: экономика, финансы, труд, налоги и сборы, антимонопольное регулирование.

В зависимости от периода действия управление может быть стратегическим, тактическим и оперативным.

Стратегическое управление определяет долгосрочную перспективу развития общества как по всем, так и по отдельным направлениям, сферам, объектам, территориям, задает программу деятельности каждому звену управления.

Тактическое управление – это кратковременное управление, которое предполагает конкретные действия по реализации намеченных целей. В случае необходимости тактическое управление предполагает корректировку некоторых показателей стратегического плана (если, например, выявляется действие каких-либо ранее неучтенных факторов). Этот вид управления предполагает высокий профессионализм, гибкость мышления, инициативность управленческого персонала.

Оперативное управление направлено на решение текущих задач, а также возникающих в процессе управления новых проблем. Этот вид управления предполагает четкую постановку задачи исходя из конкретной ситуации.

Можно выделить также такой специфический вид управления, как антикризисный, который вводится для предупреждения и проведения процедуры банкротства предприятий.

Все виды государственного управления обусловлены формой правления, территориально-административным устройством, политическим режимом, что, в конечном счете, определяет социальную сущность государства.

Государственное управление функционирует на основе целого ряда исходных начал, принципов, которые формируются в виде определенных руководящих начал. Эти принципы обуславливаются объективными факторами развития общества, а также накопленным организационным опытом.

Принцип (от лат. *principium* – первоначало, первооснова) представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления, выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению. Отличительные свойства принципа – диалектичность и системность.

А. Файоль писал, что «для того, чтобы осуществлять управленческую деятельность, надо опираться на принципы, т. е. на признанные истины, считающиеся доказанными»¹².

В научной юридической литературе принципы государственного управления делятся на следующие группы:

I. Общие принципы (общесистемные или социально-политические) – общеметодологические принципы, сформулированные на основе познания общих законов социального и государственного управления, закрепленные в политических и правовых нормах или применяемые в качестве научно-практических рекомендаций:

1. Принцип народовластия. Означает, что народ является единственным источником власти (ст. 3 Конституции), он осуществляет свою власть непосредственно и через органы исполнительной власти. Контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется как со стороны органов законодательной и судебной власти, так и со стороны народа. С этой целью установлен порядок предоставления отчетности должностных лиц органов исполнительной власти населению.

2. Принцип законности. Предполагает установление в государственном управлении режима повсеместного и полного исполнения правовых актов. Одной из основ поддержания законности и правопорядка является персональная ответственность должностного лица и гражданина за нарушение закона.

¹² Файоль А. Общее промышленное управление. М., 1923. С. 24–25.

3. Принцип разделения властей. Выражает существование и самостоятельность трех ветвей власти – законодательной, исполнительной, судебной. Каждая ветвь государственной власти осуществляет свои функции в установленных пределах.

4. Принцип гласности. Конституцией установлено, что нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом и тем самым граждане информируются о целях и задачах органов государственного управления. А ст. 34 Конституции гарантирует своим гражданам право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов.

5. Принцип приоритета и гарантированности прав личности. Права человека являются высшей ценностью, и все государственные органы, в том числе органы исполнительной власти, несут ответственность перед гражданами. Права граждан должны быть защищены от произвола органов государства и должностных лиц.

6. Принцип сочетания централизации и децентрализации. Принцип централизации означает сосредоточение большей части государственных функций в ведении республиканских органов исполнительной власти, распространение государственного управления на территорию всего государства. Централизация вытекает из единства системы органов исполнительной власти. Принцип децентрализации означает закрепление за тем или иным органом предметов ведения и полномочий, которые он должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов. Децентрализация в государственном управлении – это передача компетенции и полномочий из центра органам местного управления и самоуправления. Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий другому органу в целях удобства управления на основе приближения его к обстоятельствам. Принцип сочетания централизации и децентрализации организационно обеспечивается системой двойного подчинения объектов управления, т. е. подчинением по вертикали и горизонтали. Подчинение по вертикали обеспечивает необходимое единство в основных вопросах, имеющих общегосударственное значение для сферы управления. Подчинение по горизонтали позволяет учитывать местные (территориальные) условия и особенности при осуществлении управления. Так, органы внутренних дел, осуществляя функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, руководствуются в своей деятельности не только законами и актами республиканских органов, но и актами органов местного управления и самоуправления.

7. Принцип эффективности (оптимальности). Обеспечивает достижение целей управления при наименьших затратах сил, средств и времени.

8. Принцип объективности государственного управления. Обуславливает строгое следование во всех управленческих процессах

требованиям объективных закономерностей (естественно-природных и общественно-исторических) и действительного состояния общества и реализацию требований объективных законов и прогрессивных тенденций в практике управления.

II. Организационные принципы отражают характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления, они являются базой для определения и распределения компетенции между органами государственного управления, создавая таким образом единый механизм государственного управления, который должен функционировать эффективно, не допуская параллелизма и дублирования:

1. Принцип единства системы органов государственной власти. Характеризует социальные и организационные качества власти нашего государства. Он указывает на всестороннюю структурную и функциональную взаимосвязь органов государственного управления с представительными органами государства, фиксирует условия и возможности участия других государственных органов в осуществлении государственно-управляющих воздействий, а также определяет, что все звенья и подсистемы государственного управления в различных областях и сферах объединены в единую систему органов государственного управления.

2. Территориально-отраслевой принцип. Отражает специфику современной деятельности людей, в которой производство материальных и духовных благ в технологическом плане, с одной стороны, чрезвычайно дифференцируется, распадается на отдельные специализированные производства, а с другой – интегрируется, объединяется в единый производственный комплекс. Этот принцип получает дальнейшее развитие в связи с созданием производственных объединений – концернов. Использование территориального принципа предполагает создание системы органов, которые путем осуществления общих функций решают задачи руководства всеми подведомственными объектами, расположенными в пределах территории, на которую распространяется компетенция органа.

3. Функциональный принцип. Характеризуется тем, что органы управления располагаются иерархически последовательно с целью реализации одной или нескольких однопорядковых функций по отношению к разнородным объектам. Этот принцип создает условия для координации деятельности многих органов, для единообразного решения определенных вопросов и находит проявление главным образом в построении органов государственного управления, а системы таких органов строятся либо на функциональной, либо на отраслевой основе. Он выражен при формировании внутренних структурных взаимосвязей органа управления, где отражает характер подчинения подразделений и сотрудников¹³.

4. Принцип двойного подчинения. Обеспечивается системой взаимоотношений, при которой нижестоящий орган управления действует под одновременным и непосредственным руководством как соответствующего

¹³ См.: Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти. С. 22–33.

местного органа государственного управления (или органа общей компетенции), так и вышестоящего органа управления. Этот принцип связывает один орган с двумя другими по вертикали и по горизонтали и этим самым обеспечивает реализацию задач и функций государства во взаимосвязи с местным управлением. Например, органы внутренних дел находятся в двойном подчинении. Например, УВД Гродненского облисполкома по вертикали подчиняется МВД Республики Беларусь, а по горизонтали Гродненскому областному исполнительному комитету.

5. Принцип сочетания коллегиальности и единоначалия. Во многом обуславливает конкретные формы организации органов управления, придает особый характер их взаимосвязям. Если единоначалие как форма организации присуще преимущественно отраслевым органам (министерствам), то коллегиальность – органам общей компетенции (правительство, исполнительные комитеты, местные администрации).

III. Принципы государственно-управленческой деятельности раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов, форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций и поддержании собственной жизнеспособности:

1. Принцип соответствия элементов (методов, форм и стадий) управленческой деятельности государственных органов их функциям и организации. Он исходит из реально существующей зависимости между реализуемыми управленческими функциями, организацией государственного органа и структурой его внутренней и внешней жизнедеятельности. В известной степени это принцип дифференциации управленческой деятельности в зависимости от положения органа в сложной иерархической организационной структуре государственного управления.

2. Принцип правового обеспечения (правового регулирования) деятельности. В актах, определяющих компетенцию органов государственного управления должны указываться не только их задачи, функции, порядок организации, но и порядок деятельности.

3. Принцип конкретизации управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты каждого органа управления и должностного лица.

4. Принцип стимулирования управленческой деятельности. Этот принцип связан со стимулированием любой производственной и управленческой деятельности. К управленческим работникам применяется много морально-идеологических и экономических стимулов.

5. Принцип научно обоснованного подбора и расстановки управленческих кадров по деловым и моральным качествам.

6. Принцип непрерывного повышения квалификации управленческих кадров.

7. Принцип движения и обновления (служебной перспективы) управленческих кадров. Объективно связан с реальными человеческими возможностями, демократическими основами управления.

Таким образом, система принципов государственного управления характеризуется особым элементным составом и сложной структурой. Входящие в нее принципы находятся между собой во взаимосвязи и определенной соподчиненности. Критерием эффективности применения принципов государственного управления является достижение гармоничности и комплексности общественной жизни в целом и ее отдельных сфер и областей.

3. Исполнительная власть: механизм осуществления, соотношение с государственным управлением

В Конституции Республики Беларусь и иных нормативно-правовых актах закреплены наиболее общие принципы (ст. 6 Конституции), характеризующие ветви государственной, исполнительной и судебной власти, каждая из которых самостоятельна.

Исполнительная власть является отдельным видом государственной власти и занимает одно из ведущих мест в системе разделения властей. Государство немисливо без исполнительной власти, ибо оно не могло бы по настоящему действовать, осуществлять свои задачи и функции.

Для исполнительной власти характерны следующие признаки:¹⁴

1. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Республики Беларусь, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны, что однако, не должно приводить к подмене одной ветви власти другой.

2. Исполнительная власть самостоятельна в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Действующим законодательством фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти, как государственно-правового института, а субъектов, реализующих ее на том или ином уровне государственной организации (например, органов внутренних дел).

3. Отличительным признаком исполнительной власти является то, что власть реализуется в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера, т.е. осуществляется везде, где функционируют человеческие коллективы

4. Исполнительная власть олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Таково одно из неременных требований разделения властей. Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти в Республики Беларусь (ст. 106 Конституции Республики Беларусь). Таковы четко определенные конституционные границы, необходимые для понимания субъектной характеристики исполнительной власти.

¹⁴ См.: Плехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. 1997. С.13

5. Являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности – не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности. Власть – сущностное выражение таковой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, т.е. категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности;

6. Выражается в особом виде государственной деятельности и по своей сути правоприменительна. Это ее принципиальное качество и назначение. Для исполнительной власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, т.е. прямое исполнение требований законодательства прежде всего в целях организации нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры, социальной сферы и т.п.;

7. Исполнительная власть характерна тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы; важнейшие средства коммуникации; армия и иные воинские формирования, милиция, службы внутренней и внешней безопасности, исправительно-трудовые учреждения и т.п.

Концепция исполнительной власти, принятая Конституцией 1994 г. с изм. и доп. (1996 и 2004 г.) принципиально отличается от положений, содержащихся в ранее действовавшей Конституции БССР 1978 г. Суть введенных изменений заключается в том, что Президент в настоящее время, будучи главой государства (ст. 79 Конституции), не является главой исполнительной власти по идее, как это сделано, например, во Франции, в этом случае Правительство и все другие органы исполнительной власти должны обладать большой степенью самостоятельности в осуществлении государственно-управленческой деятельности, независимости от Президента. Однако особенность Республики Беларусь заключается в том, что, формально закрепляя самостоятельность исполнительной ветви власти, Конституция предоставляет такие полномочия Президенту, которые позволяют определять содержание и сущность деятельности исполнительной власти. Более того, некоторые республиканские органы исполнительной власти (министерства: внутренних дел, обороны, по чрезвычайным ситуациям) непосредственно подчинены Президенту. Поэтому о самостоятельности исполнительной власти можно говорить лишь с большой долей условности.

Подводя некоторые итоги сказанному, если при этом учесть, что Президент формирует все Правительство, определяет его состав и структуру, только кандидатуру Премьер-министра согласует с Палатой представителей, то можно сделать вывод, что он возглавляет исполнительную власть в Республики Беларусь. Причем в такой роли он выступает не только формально или же фактически, но и по Конституции, которая в данном случае четко не определила субъекты

исполнительной власти, их систему. Это обстоятельство позволяет говорить о том, что в Беларуси налицо тенденция усиления ветви исполнительной власти по сравнению с законодательной и судебной.

Органы исполнительной власти по территориальному масштабу подразделяются на:

- 1) республиканские;
- 2) местные.

Можно выделить систему (аппарат) исполнительной власти, которую составляет совокупность государственных органов, обозначаемых в качестве ее субъектов, а также организационный механизм ее реализации.

Постоянно действующим организационным фактором механизма исполнительной власти являются находящиеся на различном иерархическом уровне исполнительные органы *общей компетенции* (например, Правительство Республики Беларусь, исполкомы и местные администрации районов).

Остальные звенья такой системы непостоянны, видоизменяемы (например, министерства, государственные комитеты). Например, с 1 января 2012 г. начал функционировать новый республиканский орган государственного управления Следственный комитет Республики Беларусь.

В таком же аспекте можно квалифицировать роль, например, различного рода структурных подразделений исполнительных органов, их территориальных звеньев, а также должностных лиц. Все это – «рабочий механизм» исполнительной власти, служащий целям лучшей ее организации и функционирования. Аппарат исполнительной власти помимо органов общей компетенции включает в свой состав также отраслевые, межотраслевые, надзорные, территориальные и иные звенья государственно-управленческого механизма. Но одновременно все эти звенья в совокупности составляют систему субъектов государственного управления.

Изложенные в лекции характерные признаки и особенности понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» дают необходимую основу для решения вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления.

По данному вопросу существует несколько точек зрения:

Первая. А.Н. Крамник считает, что исполнительная власть более широкая категория, чем государственное управление. Аргументирует это тем, что «именно в процессе государственного управления проявляется основное предназначение исполнительной власти – исполнение законов. Само собой разумеется, что в исполнении законов принимает участие и суды, и прокуратура, и местные Советы депутатов, и граждане, и даже сам законодательный орган. Поэтому исполнительная власть не обладает монополией на исполнение законов. Однако только она уполномочено проводить законы в жизнь, развивая, уточняя, детализируя и конкретизируя их. Иначе говоря, исполнительная власть вправе «законодательствовать», правотворчествовать, издавать административно-нормативные акты и обладает юрисдикционными возможностями подобно судебной власти» и далее

уточняет: «государственное управление никак не может реализовываться законодательной и судебной властью. Она претворяется аппаратом Национального собрания, председателями судов, которые не представляют ветви власти. Указанное управление представляет отдельный вид государственного управления – внутриорганизационное управление».

Вторая. В научной литературе исполнительную власть рассматривают как более узкое понятие, чем государственное управление. Объясняется это наличием нескольких обстоятельств. Во-первых, государственное управление осуществляется, по мнению таких ученых, всеми ветвями власти, во-вторых, исполнительная власть как компетенционность является лишь одним из признаков государственного управления. Подобная аргументация не убедительна.

Третья. По Конституции Республики Беларусь исполнительную власть осуществляют Правительство – центральный орган государственного управления (ст. 106), а также другие органы государственного управления (исполнительной власти) (ст. 107), к которым относятся в первую очередь министерства и государственные комитеты. На основании этого можно сделать вывод о том, что Конституция не делает разграничения между понятиями «исполнительная власть» и «государственное управление».

Четвертая. Исполнительная власть – ветвь единой государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих отдельный вид государственной деятельности – государственное управление, направленное на решение задач стоящих перед обществом и государством на основе действующего законодательства и реализующих государственно-властные полномочия исполнительно-распорядительного характера.

По нашему мнению государственное управление по своему назначению представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Исполнительная власть является по существу политико-правовой категорией, в то время как государственное управление – организационно-правовой.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. Государственное управление может рассматриваться в широком и узком смысле.
2. Государственное управление и осуществляющие его функции государственные органы есть составная часть единого механизма государственной власти.
3. Функция управления – это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления.
4. Исполнительная власть является отдельным видом государственной власти и занимает одно из ведущих мест в системе разделения властей. Государство немислимо без исполнительной власти, ибо оно не могло бы по настоящему действовать, осуществлять свои задачи и функции.

5. Государственное управление по своему назначению представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Исполнительная власть является по существу политико-правовой категорией, в то время как государственное управление – организационно-правовой.