

ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

МАМБЕТКУЛОВ А.Ш.
ст. преподаватель кафедры
«Конституционного и муниципального
права» КГЮА
ualibrary@mail.ru

В статье дается общая характеристика форм и методов деятельности органов исполнительной власти. Автором акцентируется вопрос о выборе конкретных форм и методов государственного управления как определение государственного (публичного) интереса, управляющей воли государства. Данный теоретический анализ важен для определения курса административных реформ в Кыргызской Республике.

The article gives a general description of the forms and methods of work of the executive power. The author emphasizes the choice of concrete forms and methods of state control as the definition of a state (public) interest, will control the state. This theoretical analysis is important to determine the course of administrative reform in the Kyrgyz Republic.

Общепризнано существование у каждого исследуемого объекта внутренней и внешней форм. Последняя - это внешняя граница, внешний образ объекта, она выражает и обеспечивает его связь с другими явлениями. Внутренняя форма - способ связи элементов целого, его структура [1,с.19]. Форма таких сложных систем, как: управление, право, государство, многосложна и имеет свою структуру. Правильное понимание проблемы формы способствует более глубокому проникновению в содержание исследуемого объекта, как следствие, эффективность управления в немалой степени зависит от правильного использования всего арсенала форм деятельности органов исполнительной власти. Забегая вперед, уточним, что отдельные направления содержания государственного управления составляют выполняемые им управленческие функции. Умелое же сочетание различных элементов формы способствует лучшей организации административной власти, совершенствованию ее связей с внешней средой¹.

На сегодняшний день совершенствование структуры и содержания административного права идет по пути придания ему все более четких организационно-правовых форм, дифференциации и институционализации за счет актуализации новых направлений управленческой деятельности. В этом смысле намечается объединяющее начало целей развития административного права и управленческой деятельности, которые и следует рассматривать как одно целое в деле установления правового порядка реализации государственной власти. Потребность совершенствования продиктована необходимостью повышения эффективности управленческой деятельности и, в большей части - управленческой деятельности органов исполнительной власти. Подтверждением служит тот фактор, что и в развивающихся и в развитых демократических государствах проводятся конституционные и административные реформы, в ходе которых правоведы и политики ищут ответы на вопросы: как реорганизовать власть, уменьшить либо, наоборот, усилить влияние государства на экономические и общественные процессы, обеспечить демократизацию управления.

Так, в частности, под правовыми формами административной деятельности понимают такие внешние способы ее выражения, которые характеризуются наступлением или возможностью наступления определенных прямых правовых последствий для тех субъектов, в отношении которых данная деятельность осуществляется. К правовым формам административной деятельности, например, относятся:

- административные акты;
- административные договоры;

¹ Советское административное право. Учебник для вузов. М., 1990. С. 20

- административно-правовые действия².

Под формами управленческой деятельности также понимается внешнее проявление сущности и характера компетенции государственного органа в порученной отрасли (сфере) деятельности. Такие формы принято делить на:

- правовые (предполагают выполнение государственными органами действий, которые вызывают определенные юридические последствия);
- неправовые (например, совещание, инструктирование работников и т.п.)³.

Сопоставив два вышеприведенных определения можно сделать вывод о том, что правовой следует считать деятельность органов управления по: принятию правовых актов управления; заключению договоров; совершению иных юридически значимых действий. Однако, на наш взгляд, данный перечень форм административной деятельности нельзя признать полноценным. В науке административного права выделяются также организационная форма административной власти, под которой подразумевается формирование и деятельность аппарата государственного управления. В рамках организационно-правовой формы осуществляется формирование структурных подразделений, распределение функций между ними, включение их в систему «органов исполнительной власти, оформление управленческих процессов и т.д. Словом, орган исполнительной власти организует свой аппарат, исходя из поставленных задач. Так, например, в соответствии с п. 5 ст.25 Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики»⁴ Правительство может создавать, упразднять и реорганизовывать подведомственные подразделения со статусом юридического лица, подчиненные министерствам, государственным комитетам, а также создавать, упразднять и реорганизовывать подведомственные подразделения со статусом юридического лица, подчиненные административным ведомствам⁵.

По наличию субъектного состава, в рамках организационной формы административной деятельности, по нашему мнению, можно выделить единоличную и коллегиальную формы. Единолично, - министром, председателем комитета или начальником ведомства, просто уполномоченным на вынесение решения должностным лицом, могут решаться конкретные вопросы в процессе управления.

Так, например, согласно п.6 ст. 29 того же Конституционного закона полномочный представитель Правительства в области анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов, состояние их кадрового обеспечения в области, вносит Премьер-министру соответствующие предложения. Примером коллегиальной формы деятельности можно считать разработку полномочным представителем Правительства в области совместно с местными государственными органами программы социально-экономического развития территорий в пределах области⁶ (п.8 ст.29).

Коллегиальные решения выносятся на коллегии, научно-методическом совете или совместно с участием двух или нескольких министерств, комитетов, ведомств. Эти решения оформляются в виде нормативных актов управления - постановлений, приказов, инструкций. Некоторые исследователи относят свойства коллегиальности и единоличности к методам административной деятельности.

Организационная форма наряду с материально-технической, большинством авторов,

²Кононов П.И., Машаров И.М. К вопросу о правовых формах административной деятельности// «Журнал российского права», N 5, май 2004.

³ Уваров В.Н. Теория государственного управления: Учеб. пособие. Часть 2: Система государственного управления. - Алматы: КазГЮА, 2001. С.41

⁴ Конституционный закон Кыргызской Республики от 18 июня 2012 года N 85 «О Правительстве Кыргызской Республики»/ИС «Параграф».

⁵ Закон Кыргызской Республики от 25 мая 2007 года № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.07.2011 г.)// «Эркинтоо» от 8 июня 2007 года № 41. С. 26

⁶ Ваисов М.К. «Административно-правовая защита конституционных прав и свобод граждан в Республике Казахстан». Дисс. на соиск. уч. степ. к.ю.н. Республика Казахстан, Алматы, 2009.

преимущественно советского периода, отождествляется с неправовой. Ее содержание, помимо указанных выше, образуют также: проверки, разработка прогнозов, программ, методических рекомендаций, осуществление бухгалтерского и статистического учета, организация демонстраций. По данному вопросу укажем, что по мере усиления правового влияния на сферу управления, многие из указанных действий приобретают свою нормативно-правовую основу. Так, например, проверки – это составной элемент института государственного контроля, осуществляемого в строгом соответствии с нормами законодательства. Законом Кыргызской Республики от 25 мая 2007 года № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»⁷ регламентируется порядок проведения проверок, как любой формы государственного контроля или надзора по соблюдению субъектами предпринимательства законодательства Кыргызской Республики, регулирующего их деятельность.

Можно также выделить процессуальную (не процессуальную) и процедурную формы административной деятельности, как юридические конструкции, закрепляющие определенный функциональный режим реализации властных полномочий. Процессуальная форма – одна из основных форм реализации властных полномочий. В соответствующих отношениях участвуют и граждане, и организации, но лидирующая роль принадлежит носителям публичной власти. В ходе юридического процесса с участием органов управления, как правило, властные полномочия используются для решения вневедомственных дел.

В административном праве уточняется, что процессуальной деятельностью охватываются, в частности, такие действия, как: принятие нормативного акта; заключение договоров; прием в гражданство, применение санкций, осуществление ревизии, регистрационная деятельность, применение санкций, организация пресс-конференций и др. В той или иной степени, процессуальные нормы определяют участников административного процесса, их права и обязанности, последовательность совершения действий, правила оформления документов, принятия, обжалования, исполнения решений. Развитость, действенность, открытость и правовая обеспеченность процессуальной формы во всех без исключения сферах государственного управления – необходимое условие и показатель состояния демократии и законности в стране.

На сегодняшний день административная юрисдикция базируется на традиционно сложившихся взглядах на процессуальную деятельность в юридическом смысле, основанных на оценке судебной юрисдикции. В ее основе, в соответствии с функционально-компетенционным содержанием судебной власти, лежит рассмотрение и разрешение спорных вопросов применения материальных правовых норм, правовая оценка поведения тех или иных лиц, а также применение в необходимых случаях, мер государственного (юридического) принуждения⁸.

А.М. Белиспаев пишет, что «Административный процесс в суде представляет собой способ, метод осуществления правосудия в области государственного управления»⁹. Автор подчеркивает, что «Поскольку деятельность по рассмотрению жалоб в суде осуществляется в форме административного судопроизводства, постольку понятие «административный процесс» можно рассматривать в узком смысле, по аналогии с понятиями «уголовный процесс» и «гражданский процесс». Узкая трактовка данного понятия вносит порядок в терминологию, выстраивает родственные категории в один «уровень» и, следовательно, помогает ясному осознанию права. Широкая трактовка понятия «административный процесс» вносит порядок в науку административного права, помогает посмотреть на все административные производства единым панорамным взглядом, а это, в свою очередь,

⁷ Закон Кыргызской Республики от 25 мая 2007 года № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.07.2011 г.)// «Эркинтоо» от 8 июня 2007 года № 41.

⁸ Ваисов М.К. «Административно-правовая защита конституционных прав и свобод граждан в Республике Казахстан». Дисс. на соиск. уч. степ. к.ю.н. Республика Казахстан, Алматы, 2009. С. 87

⁹ Белиспаев А.//«Юридическая газета» от 25.10.2006 г. № 18 (57).

способствует дальнейшей разработке как теории административного процесса, так и теории административного права.

Тем не менее, юрисдикционную функцию в изложенном понимании, причем в значительном объеме, повседневно и на различных уровнях системы государственного управления фактически осуществляют непосредственно исполнительные органы (должностные лица), т.е. во внесудебном порядке. В соответствии со своей управленческой компетенцией они вправе, а во многих случаях - обязаны рассматривать и разрешать индивидуальные дела, носящие характер административно-правовых споров, самостоятельно оценивать при этом правомерность поведения участников управленческих общественных отношений, наконец, примешь в необходимых случаях меры юридической ответственности, преимущественно административной или дисциплинарной¹⁰.

Осуществление административной юрисдикции, на сегодняшний день, связывается с развитием в государствах постсоветского лагеря института административной юстиции. Ее объект, - считает Ю.А.Тихомиров, - ненадлежащая управленческая деятельность, выраженная в форме действия или бездействия властного субъекта. От других ветвей судебной власти ее отличают в основном три элемента: кадры (административные судьи), акты (решения об отмене управленческих решений), процедуры¹¹.

В рамках административной юрисдикции развивается также отдельный институт административного права – административно-процедурная деятельность органов управления исполнительно власти. «Если процесс представляет содержание юридической деятельности, - пишет С.С. Шишимбаева, - то процедура – это модель такой деятельности (порядок ведения дела)». «Административные правоприменительные процедуры – искусственно сконструированные правовые отношения на основе познания управленческих связей. Повторяемость, общность, объединительность позволяют сделать вывод о том, что процедуры выступают законами управленческих связей»¹². Сущность административных правоприменительных процедур связана с организацией управленческих, правоприменительных отношений. При этом административные процедуры могут быть взаимосвязаны с производством и административным процессом, а их проявления свидетельствуют о разных характеристиках (принятие акта и принятия постановления по делу об административных правонарушениях).

В Законе Кыргызской Республики от 1 марта 2004 года № 16 «Об административных процедурах»¹³ установлено, что административные процедуры – это установленные регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок рассмотрения и разрешения административных дел, которые включают в себя:

- порядок принятия и исполнения административными органами решений по осуществлению административных функций и полномочий;
- порядок организации работы административных органов;
- порядок административного рассмотрения обращений граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по реализации или защите их прав и интересов.

При этом действие Закона распространяется не на всю деятельность органов государственной исполнительной власти (административных органов), а лишь на отношения по рассмотрению и разрешению административным органом дел по предоставлению, удостоверению, регистрации и приостановлению (прекращению) правомочий заинтересованных лиц (административных дел) в определенных Законом сферах.

Формы административной деятельности не стоит путать с методами управления, под которыми подразумеваются способы (приемы) средство практической реализации задач и функций исполнительной власти в деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в

¹⁰ Там же

¹¹ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Ю.А. Тихомиров. М., 1998 г. С. 723

¹² Шишимбаева С.С. Административные процедуры (теоретико-правовые аспекты). Автореф. дисс. на соик. учен.степ. к.ю.н. Республика Казахстан, Астана, 2009. С.9-10.

¹³ Закон Кыргызской Республики от 1 марта 2004 года № 16 «Об административных процедурах»//: «Эркинтоо» от 12 марта 2004 года № 20-21.

соответствующей форме. Таким образом, осуществление исполнительной власти (государственное управление) реализуется органами исполнительной власти и их должностными лицами посредством определенных административным правом конкретных методов исполнительно-распорядительной деятельности (административно-правовых методов государственного управления).

Методы управления обуславливаются не субъективными устремлениями должностных лиц, а формируются под воздействием конкретных задач управления. В данном смысле метод позволяет получить необходимое представление о том, как функционирует механизм исполнительной власти, как практически осуществляются управленческие функции, с помощью использования каких средств. Данная категория имеет в силу этого прямое отношение к характеристике сущности процесса реализации исполнительной власти, являясь одним из ее неперенных элементов. Она служит также целям придания управлению динамики¹⁴.

Методы государственного управления органически связаны с целевым назначением вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти. В сфере государственного выделяются два универсальных метода - убеждение и принуждение. Это взаимосвязанные и взаимодополняющие методы воздействия на волю и поведение людей в любой сфере деятельности, в том числе и в государственном управлении.

Методы принуждения мы, как правило, сопоставляем с институтом юридической ответственности. Содержание принудительного воздействия, реализуемого в сфере управления, конкретизируются в перечне административных взысканий в главе 29 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности¹⁵, соответственно, в рамках института административной ответственности.

Управленческие методы характеризуют видовое качество исполнения и их можно поделить например, на: научные и ненаучные, демократические и диктаторские, гибкие и жесткие, творческие и шаблонные, государственные и общественные.

Административно-правовые формы и методы государственного управления находятся в тесном единстве. Если форма государственного управления обуславливает выбор метода государственного управления, связанного задачами управления, то метод всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный). В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства. Также необходимо подчеркнуть, что метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления.

Выбор конкретных методов государственного управления находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но, прежде всего - от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.). Выбор конкретных методов государственного управления определяется задачами, стоящими перед органом исполнительной власти или должностным лицом, а также их компетенцией. Так, например, местные государственные администрации осуществляют исполнительную власть на местах. Местное государственное управление имеет свои особенности, обоснованные административно-территориальным делением, целями управления, потребностями местного населения, а также согласованностью с органами местного самоуправления. Указанные особенности отражаются на методах управления государственных администраций (ст.27 КЗКР «О Правительстве Кыргызской Республики»).

¹⁴ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г.

¹⁵ Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года № 114 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.12.2011 г.)//«Эркинтоо» от 9 сентября 1998 года № 123-130.

Попытки определения форм и методов административной деятельности, необходимо подкреплять рассмотрением вопросов административной деятельности, не задевая конструктивным образом, ее функциональных характеристик. Можно заметить, что и те и другие имеют общую основу - содержание административной деятельности. Поэтому, для того, чтобы не путать рассматриваемые категории, необходимо исследовать суть и функциональное содержание деятельности органов исполнительной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Советское административное право. Учебник для вузов. М., 1990.
2. Кононов П.И., Машаров И.М. К вопросу о правовых формах административной деятельности// «Журнал российского права», N 5, май 2004.
3. Уваров В.Н. Теория государственного управления: Учеб. пособие. Часть 2: Система государственного управления. - Алматы: КазГЮА, 2001.
4. Конституционный закон Кыргызской Республики от 18 июня 2012 года N 85 «О Правительстве Кыргызской Республики»/ИС «Параграф».
5. Закон Кыргызской Республики от 25 мая 2007 года № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.07.2011 г.)// «Эркинтоо» от 8 июня 2007 года № 41.
6. Вайсов М.К. «Административно-правовая защита конституционных прав и свобод граждан в Республике Казахстан». Дисс. на соиск. уч. степ. к.ю.н. Республика Казахстан, Алматы, 2009.
7. Белиспаев А.//«Юридическая газета» от 25.10.2006 г. № 18 (57).
8. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Ю.А. Тихомиров. М., 1998 г.
9. Шишимбаева С.С. Административные процедуры (теоретико-правовые аспекты). Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. к.ю.н. Республика Казахстан, Астана, 2009.
10. Закон Кыргызской Республики от 1 марта 2004 года № 16 «Об административных процедурах»//: «Эркинтоо» от 12 марта 2004 года № 20-21.
11. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г.
12. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года № 114 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.12.2011 г.)//«Эркинтоо» от 9 сентября 1998 года № 123-130.