

Министерство общего и молодёжной политики
Свердловской области
ГБПОУ СО «Красноуфимский педагогический колледж»

**Нормативно-правовое
обеспечение управленческой деятельности**

МДК 05.01

Составитель: Авдеев И.А.,
Трифонов А.М. студенты 34
группы, специальность 09.02.05
«Прикладная информатика (по
отраслям)»

Преподаватель: Анашкина Т.С.,
преподаватель математики и
информатики

г. Красноуфимск

2022

МЕХАНИЗМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Сущностью государственного управления является исполнение закона. Но нельзя исполнить закон, не имея распорядительных полномочий. Деятельность по исполнению закона является исполнительно-распорядительной. Сфера государственного управления будет иметь место там и там же заканчиваться, где возникают управленческие отношения, а в них обязательным субъектом или участником должен быть орган государственной власти или их должностные лица. Сфера управления, прежде всего, определяется теми отношениями управленческого характера, в которых участвуют названные субъекты.

Вопрос о том, является ли правоотношение выражением воли государства, закрепленной в норме, либо сочетанием воли государства и воли участников этого отношения, имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Основная функция правоотношения состоит в том, чтобы воля государства трансформировалась в волю участников правоотношения, была реализована в конкретных актах поведения: действиях или воздержании от них, зависимости от них. Обычно реализация норм правоотношений представляет соотношение государственной воли и воли участников. Иной характер носит соотношение общей и индивидуальной воли участников там, где предписание императивно.

Своеобразие управленческого воздействия права заключается в том, что его основным субъектом выступает государство, средством правовые предписания, а объектом — личность в ее социальных связях. В процессе исследования соотношения правового воздействия на поведение и правового регулирования общественных отношений выявлена теоретическая связь и особенности социально-психологического механизма правового воздействия и механизма правового регулирования. Объектом правового воздействия является поведение человека, в то время как объектом правового

регулирования выступает общественное отношение. Отсюда вытекает и различие в методе воздействия и регулирования. Регулирование представляет собой совокупность методов воздействия на поведение (запрет, позитивное связывание, дозволение). Если механизм правового регулирования включает как объективные элементы (нормы права, правоотношения, акты реализации), так и субъективные (правосознание), то социально-психологический механизм правового воздействия — это взаимодействие субъективных элементов (правосознания, волевых актов саморегуляции поведения). Испытывая правовое воздействие, человек вступает в правоотношение через волевою деятельность, которая является результатом этого воздействия. Следовательно, регулирование, в конечном счете, всегда выступает как результат воздействия, в ходе которого происходит «подключение» механизма саморегуляции поведения или его подчинение требованиям нормы. Если норма действует на все отношение, то психологическая регуляция действует именно на конкретное поведение через мотивацию. Получается двойной механизм. Механизм психологического воздействия обеспечивает регулирование при помощи нормы.

По содержанию отношения делятся на:

- связанные с деятельностью органов управления, органов исполнительной власти по удовлетворению потребностей и интересов граждан, охране их прав в сфере государственного управления;
- связанные с деятельностью вышестоящих органов управления по руководству деятельностью нижестоящих органов управления;
- связанные с осуществлением непосредственно оперативного управления.

По направлениям управленческой деятельности могут быть выделены отношения:

- связанные с подготовкой и изданием нормативных и индивидуальных правовых актов;
- связанные с непосредственным исполнением законов и иных актов;
- связанные с контролем и надзором за реализацией правовых актов;
- связанные с осуществлением правоохранительной деятельности;
- связанные с осуществлением регулирования отношений, участниками которых выступают государство, госпредприятия, приватизированные предприятия, акционерные общества, коммерческие структуры и т.д.

По способу защиты - защищаются в административном или судебном порядке.

По соотношению прав и обязанностей сторон - вертикальные и горизонтальные отношения. Но в рамках только вертикального отношения осуществляется упорядочивающее воздействие. Когда в горизонтальное отношение вступают, к примеру, два министра, там нет подчинения, нет воздействия, там — согласование, взаимное финансирование и т.д.

В отношениях, одним из субъектов, которых выступают коммерческие структуры, речь идет не о подчиненности, а о подвластности.

Существует два вида субъектов административно-правовых отношений. Именно в административном праве, в сфере государственного управления функционируют, осуществляют свою деятельность большинство субъектов. Нет второй такой отрасли, где было бы такое количество субъектов отношений. Есть понятия субъекта административного права и субъекта административно-правового отношения. Между ними имеет место определенное различие.

В самом простом варианте **субъектом административного права** является то лицо или организация, которое обладает определенной право- и дееспособностью, т.е. правосубъектностью, но не вступило, не

вступает и не собирается вступать в конкретные административно-правовые отношения.

Субъект административно-правовых отношений является действующим, он включен в их осуществление непосредственно. К числу субъектов **административно-правовых отношений** могут быть отнесены: органы исполнительной власти; органы власти вообще, когда они связаны какими-то отношениями с органами исполнительной власти, со сферой государственного управления; внутренние подразделения органов исполнительной власти и государственного управления; различного рода организации, объединения (их администрация); концерны, общественные объединения и организации; коммерческие организации, граждане.

Все граждане обладают единым конституционным статусом. Конституционный статус «приращивает» к себе административный статус. Правоспособность граждан отличается в связи с принадлежностью к полу (частично), возрастом, местом проживания, состоянием здоровья. Все эти моменты корректируют административно-правовой статус гражданина. Для того чтобы быть субъектом отношений, необходимо обладать правоспособностью и дееспособностью. Неравенство административно-правовых статусов субъектов обусловлено двумя объективными факторами. Управление немислимо без власти, без иерархии (когда речь идет о вертикальных отношениях). Объективно существующие отношения между людьми, организациями отражаются на их социальных позициях, что закрепляют нормы административного права.

Всех субъектов права, в зависимости от того, чью волю они выполняют, выражают, в чьих интересах, и от чьего имени действуют, а также от того, кто именно вступает в правоотношения, можно разделить на два типа: индивидуальные и коллективные.

Индивидуальную группу составляют граждане.

Термин «гражданин» в административном праве понимается как лицо, которое не состоит в устойчивых связях организационного (и непрерывного) характера с теми субъектами, с которыми он вступил или может вступить в административно-правовые отношения.

Служащие обычно действуют от имени организаций. В то же время они могут выступать в качестве индивидуальных субъектов, особенно когда выступают как должностные лица.

Для характеристики коллективных субъектов не подходят понятия право- и дееспособности, речь идет о правосубъектности. Она появляется в момент утверждения Устава, у органов исполнительной власти — с момента образования. Основанием возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений являются юридические факты. Норма административного права определяет условия, при которых должны возникнуть, прекратиться или измениться административно-правовые отношения. В любом случае должен иметь место юридический факт в виде основания. В качестве такого выступают действия и события. Действия могут быть правомерными и неправомерными (правонарушения). События могут быть объективными, «нерукотворными», но и «рукотворными».

Характеризуя орган исполнительной власти, государственного управления, мы прежде всего имеем в виду коллектив профессионалов, специалистов, владеющих методами работы с информацией, ориентированного воздействия на ситуацию, использующих современные технологии принятия решений и технологии управления в целом. Коллектив образует определенную организацию. Эта организация наделена государственно-властными полномочиями. Данные полномочия составляют компетенцию органа. Для реализации компетенции учреждается организационная структура органа.

Под структурой органа государственного управления понимается состав его внутренних подразделений, их соотношение, взаимосвязь и формы взаимодействия. Работоспособность органа во многом зависит от соответствия его структуры и численности штатов функциям, формам и методам деятельности. Схема функций органа лежит в основе его структуры. Они могут меняться: увеличиваться, уменьшаться. В связи с этим нужно вспомнить закон необходимого разнообразия. Структура — это и есть то, что относится к обеспечению действия данного закона, информационной емкости органа как субъекта управления.

Орган государства реализует свои полномочия в определенных территориальных пределах (это относится не ко всем органам, например, Правительство РБ возглавляет всю систему органов исполнительной власти страны). Орган образуется

в установленном законом порядке. Государственно-властные полномочия реализуются методом издания от имени органа юридически обязательных актов.

Все названные признаки — компетенция, организационная структура, образование в соответствии с законом, действие в определенных пределах — могут относиться и к другому органу — общественному объединению, например, профсоюзной организации.

Орган исполнительной власти — это организация, отличающаяся своей компетенцией, методами и формами деятельности, структурой, порядком образования, призванная осуществлять задачи и функции государства в соответствии с предоставленными государственно-властными полномочиями в сфере государственного управления. Устанавливая компетенцию каждого из органов управления, государство производит разделение труда между ними. При этом управлением охватываются те участки жизни общества, которые нуждаются в управлении. В то же время

исключается неоправданный, ненужный параллелизм, дублирование в различных звеньях, органах. Разделение труда между органами обуславливает необходимость координации их деятельности. В связи с этим устанавливаются органы, которые обеспечивают координацию деятельности других органов, осуществляют контроль за ними.

Говоря об актах управления, мы прежде всего определяем их как средства исполнения закона, ибо сущность управленческой деятельности практически и заключается в исполнении закона. Именно при помощи актов управления закон может быть исполнен, так как в нем чаще всего отсутствуют нормы прямого действия. При помощи актов управления осуществляется детализация и конкретизация норм закона. Закон не может учитывать все национальные, климатические, экономические, экологические и иные условия, и ему «на помощь» приходит акт управления, направленный на то, чтобы учесть местные условия и особенности. Акт управления, не меняя цели закона, в своей гипотезе, если она есть, учитывает эти условия. Особенно это относится к диспозиции, где права и обязанности участников управленческого отношения могут быть скорректированы в соответствии с местными условиями и особенностями.

С актами управления связано осуществление каждой функции государства. С их помощью реализуется политика, закон, отражающий власть, и нормы этого закона. В правовом государстве должен главенствовать закон. К сожалению, такого соотношения закона и актов управления мы еще не добились. Конечно, есть отношения, которые не нуждаются в регламентации при помощи закона. Речь идет о проблемах, которые нуждаются в законе, должны быть в законе и в соответствии с законом находить свое практическое решение. В настоящее время акты управления превалируют и во многих случаях заменяют закон. У нас еще вынужденно остается «скорая правовая помощь» — Указы Президента. Ее

можно принять в ожидании закона. Но вряд ли целесообразно на длительный срок заменять закон указом.

Акты управления особенно незаменимы в области правоприменения, которое непосредственно, конкретно регулирует многочисленные отношения (нормы земельного, финансового, трудового права и др.). Нормы административного права, содержащиеся в актах, устанавливают компетенцию органов.

Акты управления — довольно сложные правовые явления. С одной стороны, они относятся к механизму правового регулирования, а с другой — к управленческой деятельности. Двуединица и природа источников этих актов. Они — правовые акты, как и все другие, входящие в механизм правового регулирования, и в то же время им присуща специфика управленческой деятельности, они связаны с исполнением законов.

С понятием акта управления связано понятие волеизъявления, что соответствует волевой природе, характеру права, особой деятельности по его созданию и применению. Правовой акт представляет собой форму закрепления и выражения государственной воли, государственного волеизъявления. Издание акта управления рассчитано на правовой эффект, на достижение той или иной цели, на определенный правовой результат. Общим мотивом

издания акта является потребность в определенном правовом воздействии на соответствующие управленческие отношения или на создание новых управленческих отношений. Акты издаются с целью:

- установления, изменения или отмены правовых норм;
- установления, изменения или прекращения правовых отношений.

Юридически названные свойства относятся к сущности актов управления. Одним из важнейших свойств актов является их государственно-

правовой, государственно-властный характер. Это связано с отношениями власти и подчинения, отдачи необходимых команд и т.д., но как бы они не были связаны с определенным усмотрением при их издании, они все равно должны быть в пределах действующего законодательства и всегда подзаконными.

Проблемы правового регулирования управленческих отношений.

Теория государства и права как наука и история развития государства свидетельствуют, что генезис и эволюция явлений общественной жизни складываются из конкретных многократно повторяющихся признаков, опирающихся на реальный опыт прежних лет.

Умение работать в современных условиях во многом зависит от правовой культуры сотрудников организаций, включающей правовую подготовку, законопослушание и правоприменительную практику, гарантирующую защиту законных интересов граждан. В современной обстановке необходимо работать безукоризненно четко, не допуская отступлений от требований законов и других нормативных актов.

Проблемы правового регулирования управленческих отношений, присущих процессу выработки и принятия решений в организации, могут быть сформулированы следующим образом.

1. Регламентация отношений управления деятельностью организации как сложного комплекса социальных связей и взаимодействий между людьми, принимающими участие в реализации управленческих функций (в частности одной из ключевых — функции принятия решений), должна осуществляться за счет всего арсенала социальных норм, среди которых важное место занимают нормы права.

2. Большое значение правовых норм в ряду социальных регуляторов предопределяется тем, что они регламентируют общественные отношения управления служебной деятельностью как нормативным путем, воздействуя на волю субъектов этих отношений, так и путем оказания перманентного влияния на мотивацию выбора варианта в процессе формирования решений через механизм правосознания и систему ценностных ориентации личности. Комплексное воздействие норм права в этих условиях создает необходимые условия для сохранения в неприкосновенности характеристики этих отношений.

3. Важность норм права проявляется с исчерпывающей полнотой в процессе синтеза в сознании личности правовой информации с данными о ходе формирования управленческого решения. В этот период реализуются ориентирующая, программная и прогностическая функции, снижается информационная неопределенность адресатов и потребителей правовой информации в самые кульминационные моменты, при ответе на вопросы:

- о правах, обязанностях и ответственности субъекта управления в принятии решений;
- о целях и задачах управления;
- о правомерных путях и методах достижения выбранных Целей и задач;
- о критериях оценки и выбора вариантов решений и по ряду других параметров.

4. Правовая информация снижает неопределенность у лиц, участвующих в управленческом процессе, тем в большей степени, чем выше внешне- и внутривнутриполитическая важность формируемого управленческого решения, его острота и значимость. Иначе говоря, степень широты и

детализации норм права, регламентирующих управленческие общественные отношения, присущие процессу принятия тех или иных решений, находится в прямой зависимости от упомянутых факторов.

5. Правовая информация имеет некоторые специфические черты:

- особую социальную ценность;
- обязательность исполнения в установленные сроки;
- дискретность и особый порядок ее доведения до адресатов и потребителей;
- специальный режим хранения и обращения;
- заблаговременность наличия основных ее объемов к началу формирования решений.

Правовая информация необходима для создания в полном объеме таких организационных, технических, правовых и иных условий, когда бы участники управленческих отношений имели самые широкие возможности для беспрепятственного ознакомления со всеми нормативно-правовыми документами по решаемой проблеме (ситуации). При этом отмеченные данные должны быть представлены в удобной для восприятия форме, заблаговременно, независимо от отраслевой принадлежности входящих в них норм права.

6. Обеспечение правовой информацией участников управленческого процесса — это, по существу, создание для них самих благоприятных предпосылок для более полной реализации требований принципа законности в государственном управлении и, в частности, на этапе выработки и принятия управленческих решений.

Обеспечение правовой информацией всех участников процесса выработки и принятия управленческих решений является основой правового регулирования общественных отношений системы государственного

управления, присущих данному этапу. Вместе с тем дальнейшее совершенствование правового регулирования не может осуществляться иначе, как по пути комплексного развития и самой системы обеспечения правовыми сведениями, и составляющих основу ее информационного фонда нормативных актов (в том числе и по вопросам управления). При этом должны учитываться специфические черты

правовой информации, особый порядок ее подготовки и принятия, существование постоянной потребности в привитии ее адресатам и потребителям навыков восприятия норм права и претворения их в жизнь в ходе формирования решений. Кроме того, существенное значение имеет дальнейшее углубление юридической подготовки и переподготовки всех участников процесса выработки и принятия управленческих решений.

Изложенные выше положения влекут за собой требования практического характера по совершенствованию некоторых вопросов правового регулирования управленческого процесса. Они направлены на снижение уровня информационной неопределенности субъекта государственного управления, что в конечном итоге увеличит степень свободы его выбора в деле подготовки и принятия решений. Как следствие, существенно улучшится качество решений путем расширения возможностей творческого, нешаблонного подхода к их разработке в условиях дальнейшего развития демократии и всемерного укрепления законности. В числе таких требований можно назвать: выработку должностных инструкций и иных подобного рода нормативных актов, определяющих права и обязанности сотрудников применительно к участкам их деятельности;

совершенствование нормативной базы по вопросам дисциплинарной ответственности в деле принятия решений.

Для принципа ответственности формулируется содержательная сторона общих и функциональных обязанностей основных категорий

руководящего состава (в том числе и по вопросам формирования управленческих решений). В содержательную сторону включаются положения:

- строгое соблюдение ее требований и неуклонное исполнение своих служебных обязанностей (общих и функциональных), в том числе и по вопросам выработки и принятия управленческих решений;

- вопросы, относящиеся к мерам и формам, основаниям, уровням и моменту наступления дисциплинарной ответственности;

В связи с тем, что решения в организации управления нередко сопряжены с риском, для принятия таких решений необходимо, чтобы:

- ситуация или складывающаяся обстановка были таковы, что другое решение (решение без риска) невозможно;

- допускаемая вероятность неудачи не превышала ожидаемой пользы;

- имелись веские основания полагать, что удастся предотвратить возможный вред от совершаемых с риском действий или локализовать их негативные последствия;

- объектом риска при принятии решений в управлении отраслью деятельностью органов (подразделений) не были жизнь и здоровье человека.

Таким образом, условия правомерности обоснованного риска сводятся к следующему:

вред охраняемым законом интересам причиняется действием (бездействием) рискующего лица, направленным на достижение социально полезной цели;

общественно полезная цель не может быть достигнута действиями (средствами), не связанными с риском;

вредные последствия при риске осознаются рискующим лицом лишь как побочный и возможный вариант его действия (бездействия);

совершенные действия (бездействие) обеспечиваются соответствующими знаниями и умениями, объективно способными в данной ситуации предупредить наступление вредных последствий;

лицо предприняло достаточные, по его мнению, меры для предотвращения вреда охраняемым интересам.

Источником, порождающим опасность причинения вреда при обоснованном риске, являются действия самого лица, намеренно отклоняющегося от требований безопасности для достижения общественно полезной цели. Поэтому риск не должен включать в себя заведомое причинение вреда.

Иными словами, закон отражает природу риска, а также условия, при соблюдении которых он является правомерным. При этом субъект управления не только наделяется правом на риск, но ему вменяется в обязанность рисковать, принимая решения.

Подводя итог изложенному, можно утверждать следующее.

1. Общественные отношения управления служебной деятельностью, присущие процессу выработки и принятия управленческих решений, регламентируются социальными нормами, среди которых важную роль играют нормы права в силу особых свойств содержащейся в них информации.

2. Регулятивное воздействие норм права на субъекты отношений государственного управления в интересах выработки и принятия ими управленческих решений носит комплексный характер. Регламентация осуществляется с позиций норм права различной отраслевой принадлежности, как путем принятия соответствующих нормативно-

правовых актов, так и воздействием их через механизм правосознания на систему ценностных ориентации лиц, участвующих в процессе выработки и принятия решений, в ходе мотивации выбора варианта решения.

3. Комплексный характер воздействия норм права с позиций информационного аспекта управления позволяет рассматривать содержащиеся в них сведения как правовую Информацию системы государственного управления, наделенную к тому же особыми свойствами.

4. Важность и значимость правовой информации для реализации функции принятия решений требует:

- обеспечения ею субъектов отношений государственного управления;
- создания им наиболее благоприятных организационных, правовых, технических и иных условий для своевременного и беспрепятственного ознакомления с нею в должном объеме, в удобной для восприятия форме, независимо от отраслевой принадлежности входящих в нее норм права;
- достижения минимизации неопределенности и повышения степени обоснованности и свободы выбора в процессе подготовки и принятия управленческих решений.

5. Обеспечение правовой информацией одновременно создает наиболее благоприятные условия для исчерпывающей реализации требований принципа законности в управлении служебной деятельностью на этапе выработки и принятия управленческих решений, что крайне важно в условиях расширения демократии в стране на современном этапе.

Система нормативно-правового обеспечения образования в Российской Федерации.

Нормативно-правовое обеспечение это способы, приемы и средства, обеспечивающие эффективность, стабильность, инновации образовательных процессов, реализацию намеченных планов, проектов и определение путей совершенствования личности в образовательном процессе, а также повышение качества образования. Потребность в совершенствовании нормативно-правовой базы в системе образования определена изменениями, которые связаны с образовательно-прогностическими, политическими и социально-экономическими условиями в Российской Федерации.

Одним из главных инструментов реализации государственной политики является нормативно-правовое регулирование. Сфера государственной политики в России традиционно охватывает систему целей и приоритетов развития страны, общества, экономики, социальной сферы.

Государственная значимость образования закреплена Россией путем принятия соответствующих статей Конституции РФ, ФЗ «Об образовании в РФ», введение ФГОС, а также иных нормативно-правовых документов, образующих систему образовательного законодательства.

За соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере образования наблюдают лица, исполняющие соответствующие мероприятия по надзору. Они контролируют содержание нормативно-правовой базы образовательной

организации, а также непосредственную деятельность организации.

Нормативно-правовое обеспечение образовательной деятельности должно выполнять единые функции, свойственные федеральному уровню системы образовательного законодательства, так и частные функции, которые свойственны региональному и локальному уровню нормативно-правовой базы и ориентированы на правовое регулирование образовательных отношений. Локальный акт имеет важное значение для правового регулирования, упорядочения отношений между субъектами образовательного процесса, так как принимается по главным вопросам осуществления и организации образовательной деятельности.

Информационные источники:

1. С.Н. Князев - Управление: Искусство наука практика (2002) с. 39-51.