Содержание

Введение

I. Формы и методы управленческих действий

1. Понятие и виды форм государственного управления

2. Методы государственного управления

Заключение

Список литературы

Введение

Государственное управление - важнейший вид социально значимой деятельности, обеспечивающей организацию и системное взаимодействие всех заинтересованных субъектов в экономической, социальной, культурной деятельности, создающей гарантии реализации их прав и обязанностей при соблюдении интересов общества, государства, граждан и их объединений в рамках действующего законодательства.

В процессе государственно - управленческой деятельности исполнительных органов и должностных лиц используются различные способы осуществления управляющего воздействия, в которых с наибольшей наглядностью проявляется содержание государственной деятельности по управлению важнейшими сферами жизни общества.

Именно управленческие связи по универсальному типу «субъект-объект» в максимальной степени выражают содержание повседневного процесса функционирования всех звеньев государственно-властного механизма, созданного для претворения в жизнь управленческой миссии государства.

Использование в рамках управленческой деятельности различных форм и методов управления обусловливается целями, задачами и функциями государственного управления. Формы управления призваны обеспечить наиболее целесообразное выполнение функций управления и достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени.

Управленческая деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц, служащих осуществляется в определенных формах, каждая из которых обусловлена задачами и функциями управления и имеет особое содержание. Всякая деятельность по управлению характеризуется собственным содержанием, то есть конкретными связями, принципами, процессами, участниками и элементами; всякое содержание управления имеет конкретную форму своего внешнего выражения.

Основной целью данной контрольной работы является рассмотрение форм и методов управленческих действий, из которой вытекают следующие задачи:

- охарактеризовать понятие и виды форм государственного управления;

- рассмотреть методы управленческих действий.

I. Формы и методы управленческих действий

1. Понятие и виды форм государственного управления

Задачи и функции государственного регулирования реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, осуществляющих управление. А осуществление ими функций государственного управления происходит в определенных формах управленческой деятельности, которые регламентируются правовыми актами в целях их упорядоченности и результативности.

Таким образом, внешнее практическое выражение государственно- управленческой деятельности представляет собой форму этой деятельности.

Поскольку правовые формы управления имеют юридическое установление и содержание, то они влекут соответствующие правовые последствия. Правовая форма управления «характеризуется следующими признаками:

- установление в нормативном акте;

- наличие государственно-властной природы;

- подзаконность управленческих действий и подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц;

- главное содержание – исполнительно-распорядительная деятельность» [[1]](#footnote-1).

Среди форм управления выделяют:

- установление норм права (правотворчество);

- применение норм права (издание индивидуальных актов управления);

- проведение организационных действий;

- осуществление материально-технического обеспечения этих действий.

Выделяют следующие две наиболее общие и крупные группы форм управленческой деятельности:

а) правовые формы, которые связаны с установлением, применением и защитой норм административного права;

б) неправовые формы, в которых совершение тех или иных управленческих действий непосредственно не связано с изданием юридических актов управления.

Возможна также смешанная или «организационно-правовая форма управления, например, разработка оптимальных организационных структур и штатной численности территориального органа исполнительной власти»[[2]](#footnote-2).

Неправовые формы представлены организационными действиями и материально-техническими операциями. Последние не связаны с реализацией государственно-властных полномочий исполнительной власти, хотя и способствуют их осуществлению. Такие формы при их применении не влекут юридических последствий, не создают новых и не изменяют старых административно-правовых отношений.

Неправовые формы управления традиционно включают:

- организационные, организационно-инструкционные действия или мероприятия (проведение совещаний, распространение опыта), разработку методических рекомендаций, оказание практической помощи исполнителям на местах.

- материально-технические действия: формы управленческой деятельности, обеспечивающие эффективность служебной деятельности и связанные с ведением делопроизводства, регистрацией, оформлением, размножением и рассылкой документов, обработкой информации.

Правовые формы управления всегда связаны с осуществлением органами государственной власти и органами местного самоуправления властных полномочий правоустановительного, правоприменительного, регулятивного и правоохранительного характера. Правовые формы гос. управления классифицируются по своему содержанию, по целенаправленности и по способу выражения.

По содержанию правовые формы подразделяются на правотворческую и правоприменительную деятельность. Правотворческая управленческая деятельность состоит в создании правовых норм, их изменении или отмене. Правоприменительная деятельность заключается в действиях субъектов управления по подведению конкретного жизненного факта под соответствующую норму права с целью принятия на этой основе индивидуального правового акта.

По целенаправленности правовые формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние (применяются внутри самой системы государственного управления) и внешние (связанные с реализацией задач государственного управления в соответствующей сфере общественной жизни).

По способу выражения правовые формы управления делятся на словесные (устные и письменные) и конклюдентные (выраженные знаками, сигналами или иным несловесным образом).

Также правовые формы могут быть квалифицированы следующим образом:

- по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов, заключение административных договоров, выпуск ценных бумаг) и базирующиеся на них (регистрационные, разрешительные, контрольные, лицензионные);

- по достигаемым результатам: позитивное регулирование либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

- по направленности: воздействие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность подчиненного управленческого персонала (внутренняя направленность);

- по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;

- по субъектному выражению: односторонне выраженные (правовые акты) либо многосторонне выраженные (административно-правовые договоры);

- по инициативе применения: используемые субъектами исполнительной власти по своей инициативе либо по инициативе вышестоящих органов, либо по инициативе других участников управленческих отношений (н-р, по обращениям граждан, сообщениям средств массовой информации, результатам опросов населения)

- по условиям применения: нормальная обстановка или режим чрезвычайного (военного) положения;

- по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными либо судебными органами;

- по особенностям объекта управляющего воздействия: юр. лица, граждане РФ, иностранцы;

- по юридическому содержанию: дозволительные, запретительные, предписывающие;

- по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные и процессуальные.

Разграничивают также публично-правовые и частноправовые формы осуществления управления. Среди публично-правовых форм выделяют нормоустановление, волеизъявление и реальные административные акты.

Нормоустановление – это появление норм права, адресованных публичным управлением внешней среде (субъектам права, связанным с управлением, или обязанным выполнять его предписания).

К нормоустановлению можно отнести:

а) правовые положения, которые являются абстрактно - всеобщими правилами органов управления;

б) положения (уставы) – абстрактные правила субъектов непосредственного управления;

в) внутренние административные предписания должностных лиц.

Главными признаками нормоустановления являются абстрактно всеобщее действие, односторонность, установление для адресатов необходимого регулирования соответствующих отношений или правил.

Волеизъявление публичного управления (администрации). К таким актам относятся:

а) административный акт (типичная форма управленческих действий в системе юрисдикционного (принуждающего) управления).

б) административный договор (форма управленческих действий в системе обеспечивающего управления).

Основной признак волеизъявления – это сознательное объявление, причем воля субъекта получает правовое оформление (заявление о расторжении контракта в системе государственной службы).

Реальные административные акты – это важнейшая форма управления, отличающаяся от волеизъявления тем, что не направлены на создание определенных правовых последствий, а влекут за собой практический результат (заявления прессы, отзывы (заключения), выдача справок).

Основной признак реальных актов – появление практического результата управления.

Формы управленческих действий носят организационный характер, «реализуя такие действия, как: «исполнение», «принятие мер», «согласование», «координация», «контроль», «учет», «подписание», «передача», «подготовка» и т.п.»[[3]](#footnote-3)

Самой общей организационной формой управления является подготовка и принятие управленческого решения, которое оформляется в виде правового акта – нормативного или индивидуального. Управленческое решение готовится соответствующими подразделениями органа управления, а принимается в установленной форме руководителем органа.

Кроме того, важную роль играют такие организационные формы работы, как согласование, координация, получение и сбор информации, информирование.

Орган управления, его персонал в пределах своей компетенции реализуют право получать информацию от других субъектов и обеспечивать доступ к своей информации, необходимой как другим органам управления, государственным и негосударственным, так и гражданам (ФЗ ОТ 27.07.2006 № 149-ФЗ [[4]](#footnote-4), Постановление Правительства РФ от 12.02.2003 № 98 [[5]](#footnote-5)).

Все большее значение приобретают формы деятельности органов исполнительной власти, связанные с обеспечением непосредственного контакта с гражданами. Порядок приема населения, соблюдение процедур оформления их заявлений, просьб, предложений, результатов опросов и др. должен быть включен в функции субъектов управления. Многие органы управления, используя информационные технологии, осуществляют контакт с гражданами по форме «одного окна». Система «одного окна» состоит в том, что бы граждане могли обращаться за предоставлением информации в одну организацию, которая сама обеспечивает контакты с другими структурами, имеющими необходимую информацию.

Специальные формы управления связаны с реализацией функции учетно-регистрационного характера, лицензирования, сертификации, стандартизации. Это функции, обеспечивающие требования к качеству и безопасности видов деятельности, имеющих особо важное значение для жизнеобеспечения граждан, унификации продукции, работ, услуг.

Самостоятельной формой деятельности является выполнение работ регистрационно-учетного характера - ведение государственных реестров, кадастров, регистров. Примером конкретных реестров может быть ЕГРП на недвижимое имущество и сделок с ним (ФЗ от 21.07.1997 № 122-ФЗ [[6]](#footnote-6)), ведутся реестры налогоплательщиков, реестры владельцев ценных бумаг, реестры лицензий.

Разрешительной и одновременно контрольной формой управленческой деятельности является лицензирование. Эта форма установлена для отдельных видов деятельности, для обеспечения требований государства в наиболее чувствительных областях производства, услуг, предпринимательской деятельности. Лицензирование включает такие формы деятельности, как: выдачу лицензий, приостановление и аннулирование лицензий, надзор за соблюдением лицензиатами соответствующих требований и условий.

Специальной формой управления, реализуемой в особом виде производства, является сертификация – оформление официальных документов, подтверждающих качество и безопасность продукции определенного назначения, соответствие продукции и услуг определенным стандартам. Сертификация подразделяется на обязательную и добровольную. Порядок сертификации определяется Законом «О защите прав потребителей»[[7]](#footnote-7) и Федеральным законом «О техническом регулировании»[[8]](#footnote-8).

Эта форма реализации функций органов исполнительной власти тесно связана с еще одной формой управления – государственной стандартизацией.

Государственный стандарт – официально выраженное в документальной форме требование соблюдения определенных условий при производстве продукции, работ, услуг. Эта область деятельности регулируется законами «О техническом регулировании», «О защите прав потребителей», актами Правительства РФ об отдельных видах стандартов, а также федеральными органами исполнительной власти, работающими в области стандартизации под руководством Государственного комитета РФ по стандартизации и метрологии.

2. Методы государственного управления

Рассмотрение вопроса о формах управления влечет за собой анализ другого правового явления в управленческой теории и практике – метода осуществления управленческих действий. Под методами осуществления управленческих действий понимаются способы (приемы) воздействия органа исполнительной власти (должностного лица) как субъекта управления на объект управления, который используется для достижения поставленных целей и задач государственного управления.

К числу традиционных признаков (или характерных черт) методов управления можно отнести следующие:

1) Методы управления тесно связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти.

2) Методы управления выражают упорядочивающее воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты.

3) Методы управления находят свое непосредственное выражение в связях между субъектами и объектами государственного управления.

4) Методы управления используются субъектами исполнительной власти в качестве средств реализации закрепленной за ними компетенции.

5) Метод управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект.

6) Учитывая многообразие приемов и способов реализации управления, метод управления является определенной возможностью решения управленческих задач, стоящих перед субъектом исполнительной власти.

7) В методах управления в определенном объеме выражается публичный интерес, управляющая воля государства.

8) Метод управления всегда непосредственно выражает полномочия юридически-властного характера, исходящие от государства и его исполнительного аппарата.

9) Для методов управления характерна правовая форма их практического выражения, что проявляется в правовых актах управления.

10) Выбор конкретных методов управления зависит от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти и объектов управления.

Среди методов управления различают:

а) методы управляющего воздействия, которые называются также административно-правовыми методами. Они всегда имеют юридически властное значение и выражение;

б) методы организации работы аппарата управления (имеют частное значение);

в) методы совершения отдельных управленческих действий (имеют процедурный характер).

В основе административно-правовых методов в соответствующих вариантах проявляются два универсальных метода воздействия на волю, сознание, поведение людей и их коллективов, а именно – убеждение и принуждение.

Убеждение выражается в применении комплекса различных приемов и способов побудительного обеспечения должного поведения в сфере реализации исполнительной власти. Практически убеждение выражается в разнообразных формах поощрения, стимулирования, профилактики, внушения.

Принуждение состоит в применении комплекса различных способов и приемов принудительного обеспечения должного поведения. Так, в частности, в случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении административной или дисциплинарной ответственности либо в иных мер административного или дисциплинарного принуждения.

Методы управления подразделяются также на административные (прямые) и экономические (косвенные).

Административные методы воздействуют на сознание, волю и поведение лиц, которым они адресованы. При их реализации не происходит прямого экономического влияния на субъектов права; материально-имущественные последствия их применения либо отсутствуют вообще, либо незначительны.

Административные методы можно классифицировать по различным основаниям:

- в зависимости от формы выражения административные методы управления могут быть правовыми (содержатся в нормативно-правовых актах и имеют свое правовое содержание) и организационными (характеризуются осуществлением организационно-управленческих действий);

- на основе административно-правовых признаков выделяются нормативные (применяются в целях принятия нормативных правовых актов) и индивидуальные (применяются с целью принятия индивидуального административного акта)

- по степени управляющего воздействия на объекты управления различают императивные, уполномочивающие и поощрительно-рекомендательные методы управления. Императивные методы содержат запреты, прямые административные команды, государственно-властные предписания. Уполномочивающие методы разрешают совершать определенные действия или принимать соответствующие акты управления. Поощрительно-рекомендательные методы содержат поощрения и рекомендации по осуществлению соответствующих действий.

Применение экономических методов обеспечивает удовлетворение материальных интересов объектов управления при достижении их должного поведения. Экономические методы воздействуют на объекты управления не прямо, а косвенно, так как их управляющее воздействие достигается путем воздействия на материальные интересы субъектов, то есть опосредованно (материальное поощрение, предоставление различных льгот).

В то же время убеждение часто является недостаточным средством воздействия на отдельных лиц, поэтому государство прибегает к административному принуждению.

Административное принуждение – это метод психического или физического воздействия на сознание и поведение людей, применяемый в сфере государственного управления в целях привлечения виновных лиц к административной ответственности, пресечения и предупреждения административных правонарушений.

Выдающийся отечественный ученый Ю.М. Козлов выделял следующие особенности административного принуждения [[9]](#footnote-9):

а) административное принуждение, как правило, представляет собой внесудебное применение соответствующих принудительных мер;

б) меры административного принуждения применяются не всеми исполнительными органами (должностными лицами), а лишь теми из них, которые наделены для этого специальными полномочиями;

в) меры административного принуждения не имеют четких границ, ибо могут применяться только в отношении третьих лиц, то есть не находящихся в прямом подчинении органов (должностных лиц), полномочных применять указанные меры;

г) меры административного принуждения являются средством обеспечения исполнения требований не всех административно-правовых форм, а только содержащих общеобязательные правила поведения. Так, правила пожарной , экологической безопасности в самом названии выражают ведомственную направленность, но по сути обязательны для всех.

д) меры административного принуждения используются не только в сфере государственного управления. В этом отношении наглядно проявляется роль мер административного принуждения в сфере действия норм конституционного, трудового, финансового и других отраслей права.

е) меры административного принуждения имеют различные основания для своего применения;

ж) применение мер административного принуждения носит оперативный характер;

з) отношения, возникающие при применении норм административного принуждения, не требуют согласия второй стороны, каковой является лицо, поведение которого вызывает необходимость их применения.

Меры административного принуждения разнообразны, но все они имеют властно-принудительный характер. По целевому назначению выделяют следующие виды мер административного принуждения:

- административно-предупредительные меры;

- административно-пресекательные меры;

- меры административной ответственности (административно-наказательные меры).

Административно-предупредительные меры применяются с целью предупреждения возможных правонарушений в сфере государственного управления.

Наиболее типичными являются следующие административно предупредительные меры:

1) контроль и надзорные проверки;

2) досмотр вещей и личный досмотр (таможенный, милицейский);

3) проверка документов, удостоверяющих личность;

4) административное задержание;

5) введение карантина (при эпидемиях и эпизоотиях);

6) прекращение движения транспорта и пешеходов при возникновении угрозы общественной безопасности;

7) освидетельствование медицинского состояния лиц и санитарного состояния предприятий общественного питания;

8) реквизиция имущества;

9) закрытие участков государственной границы.

Административно-пресекательные меры своим назначением имеют прекращение противоправных действий и предотвращение их вредных последствий. Они также разнообразны и применяются различными исполнительными органами и должностными лицами. К их числу, например, относятся:

1) требования прекратить противоправные действия (например, милиция вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения административных правонарушений, а также действий, препятствующих осуществлению полномочий милиции);

2) непосредственное физическое воздействие;

3) применение специальных средств (резиновые палки, слезоточивый газ, наручники, водометы и т.п.) для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий и учреждении;

4) административное задержание лица для составления протокола об административном правонарушении;

5) применение оружия (например, для остановки транспортного средства, если водитель создает реальную опасность здоровью и жизни людей);

6) принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих;

7) временное отстранение от работы инфекционных больных;

8) запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;

9) запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности.

Меры административной ответственности применяются в случае совершения административного правонарушения и регулируются Кодексом об административных правонарушениях.[[10]](#footnote-10)

Заключение

В соответствии с задачами в работе были охарактеризовано понятие формы государственного управления, изучены признаки правовой формы управления, рассмотрены виды форм государственного управления, а также рассмотрены методы управленческих действий.

Можно сделать вывод, что практическое значение форм управления заключается в том, что посредством использования их в управленческой практике осуществляются полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, создаются и обеспечиваются порядок управления, права и свободы граждан, законность совершения управленческих процедур, гласность и учет общественного мнения.

В основе административно-правовых методов проявляются два универсальных метода воздействия на волю, сознание, поведение людей и их коллективов, а именно – убеждение и принуждение.

Список литературы

I. Нормативные правовые акты

1. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001) с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.07.2008.

2. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 30.06.2008) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (принят ГД ФС РФ 17.06.1997).

3. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «О техническом регулировании» (принят ГД ФС РФ 15.12.2002).

4. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (принят ГД ФС РФ 08.07.2006).

II. Учебная и специальная литература

5. Административное право Российской Федерации / Отв. ред. ред. Н.Ю. Хаманева. – М.: Юристъ, 2004. – 556 с.

6. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

7. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2005. – 554с.

8. Тимошенко И.В. Административное право: конспект лекций / И.В. Тимошенко – Изд. 2-е. доп. и перераб. – Ростов н/Д: Феникс, 2008. – 316 с.

1. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *Тимошенко И.В. Административное право: конспект лекций / И.В. Тимошенко – Изд. 2-е. доп. и перераб. – Ростов н/Д: Феникс, 2008. – 316 с.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Административное право Российской Федерации / Отв. ред. ред. Н.Ю. Хаманева. – М.: Юристъ, 2004. – 556 с.* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (принят ГД ФС РФ 08.07.2006).* [↑](#footnote-ref-4)
5. *Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 25.10.2007) «О защите прав потребителей».* [↑](#footnote-ref-5)
6. *Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (ред. от 30.06.2008) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (принят ГД ФС РФ 17.06.1997).* [↑](#footnote-ref-6)
7. *Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 25.10.2007) «О защите прав потребителей».* [↑](#footnote-ref-7)
8. *Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «О техническом регулировании» (принят ГД ФС РФ 15.12.2002).* [↑](#footnote-ref-8)
9. *Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2005. – 554с.* [↑](#footnote-ref-9)
10. *«Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001) с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.07.2008.* [↑](#footnote-ref-10)