

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*Работа представлена кафедрой административного права  
Северо-Западной Академии государственной службы.*

*Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор А. А. Старовойтов*

**В статье автор исследует понятие «организация органов исполнительной власти», характеризует его структуру, показывает, какие вопросы встают перед практикой, и делает выводы.**

**The author of the article researches the concept «organisation of executive authorities», defines its structure, exposes questions that arise in legal practice and makes conclusions.**

В научной литературе под предметом правового регулирования понимают общественные отношения, которые объективно по своей природе могут поддаваться нормативно-правовому воздействию или требуют такого воздействия при помощи юридических норм<sup>1</sup>. Эти нормы адресуются субъектам общественных отношений, определяют рамки их возможного и должного поведения, воздействуя тем самым на волю и сознание соответствующих субъектов. От содержания и характера предмета во многом зависят особенности содержания правового регулирования, поскольку общественные отношения способны воспринимать такое воздействие не вообще, а в строго определенных видах. Подходы к предмету правового регулирования у различных авторов имеют свои оттенки, но в главном расхождений нет: воздействуя на общественные отношения, право оперирует не с чем-то абстрактным, а с конкретными их субъектами (гражданами, государственными гражданскими служащими, органами государственной власти, органами местного самоуправления и т. д.). При этом правовое регулирование всегда предполагает в качестве исходного момента именно волевое поведение разных участников общественных отношений на различных уровнях

его проявления. Следует отметить, чем сильнее правовые формы оказывают стимулирующее или обязывающее влияние на волю и сознание людей и их коллективов, тем значительнее воздействие права на общественную жизнь, в частности на общественные отношения по организации органов исполнительной власти.

Как категория юридическая, организация органов исполнительной власти объективно нуждается в «собственном» правовом регулировании, что обеспечивается с помощью соответствующих норм права. В данном случае законодатель изучает многие общественные отношения, связанные с организацией органов исполнительной власти, и выбирает из многообразия таких общественных отношений те, которые, по его мнению, в силу своей распространенности и важности должны быть урегулированы правом.

В процессе своего становления и функционирования исполнительная власть наполнена организационным содержанием. Чтобы любой орган государственной власти приступил к своей деятельности, он соответствующим образом должен быть организован. Однако сложность теоретического исследования сущности и содержания понятия «организация» связано с высокой степенью его полисемии.

Проанализировав имеющиеся точки зрения на содержание понятия «организация», отметим, что, как правило, понятие «организация» употребляется в двух основных значениях: 1) организация как элемент управленческого цикла и 2) организация как состояние управляемого или управляющего объекта (системы)<sup>2</sup>. В целях нашего исследования представляется нецелесообразным рассмотрение понятия «организация» в двух самостоятельных значениях. Указанные значения одного и того же понятия «организация» следует рассматривать в единстве, а организацию как единый процесс, охватывающий всю совокупность общественных отношений, связанных с организацией органов исполнительной власти. Единство процесса организации органов исполнительной власти обуславливается тем, что организация как некое стабильное образование является результатом организации как элемента управленческого цикла. Таким образом, организация органов исполнительной власти предстает перед нами как единое, целостное политико-правовое явление.

Рассмотрим подробнее организацию органов исполнительной власти как самостоятельный предмет правового регулирования.

Первая часть организационного процесса представляет собой организацию как одну из управленческих функций государственного управления наряду с прогнозированием, целеполаганием, планированием, координацией, учетом и т. д. Путем выполнения такого комплекса управленческих функций аппарат государственного управления достигает стоящие перед ним цели и решает задачи. Как справедливо заметил Б. М. Лазарев<sup>3</sup>, управлять – это не значит только властвовать, распоряжаться. Управлять – значит прежде всего анализировать реальные процессы, происходящие в жизни, прогнозировать ход событий, находить тем самым проблемы, требующие решения, правильно решать их, организовывать людей на выполнение принятых решений.

На наш взгляд, первая функция управленческого цикла связана с прогнозированием, которое представляет собой предположение, предвидение вероятного результата каких-либо событий и процессов. Причем это не только ожидаемое состояние управляющего или управляемого объекта (системы), но и прогнозируемые проблемы уже организованного мысленно объекта. Разрабатывая прогнозы, ориентированные на выявление перспективных проблем, организатор будто бы получает «информацию к размышлению» относительно возможных и необходимых мер, способных оптимизировать протекание соответствующего процесса.

Функция прогнозирования последовательно сменяется функцией целеполагания, на которой, в свою очередь, определяются цели, т. е. мысленно формируются четко видимые результаты стремлений. Речь идет о выборе таких целей, которые действительно отвечают интересам государственного управления и в то же время реализуемы.

В ходе реализации функции планирования определяются задачи, этапы, конкретные показатели и сроки достижения результатов (социальных, политических, экономических, правовых и иных). Таким образом, прогнозирование, целеполагание и планирование выступают как самостоятельные элементы управленческого цикла и, следовательно, являются предпосылками процесса организации.

Итак, выполнение такой управленческой функции, как организация, предполагает создание; реорганизацию в виде слияния, разделения, выделения, преобразования или присоединения конкретных социальных систем; формирование целей, задач и функциональной составляющей организационной структуры, в которую могут входить органы внутреннего управления, структурные подразделения; определение их подчиненности, прав, обязанностей и ответственности; обоснование штатной численности; подбор и расстановку персо-

нала, т. е. определение личного состава работников, моральной и материальной мотивации труда работников; налаживание информационного, материально-технического и финансового обеспечения данной системы (средства связи, компьютеры, программное обеспечение, место нахождения, имущество, транспорт и т. д.); установление между ее элементами устойчивой взаимосвязи, гарантирующей их надежное взаимодействие; утверждение внутренних регламентов и др. Следствием перечисленных мероприятий становится появление некоего стабильного образования, имеющего свою собственную структуру. Таким стабильным образованием может быть как само государство в целом, так и государственные органы всех уровней, в том числе и органы исполнительной власти. По словам В. И. Терещенко, под организацией понимается структура, осто́в, в рамках которого производятся определенные скоординированные мероприятия<sup>4</sup>. Момент стабильности, вкладываемый в понятие организации, позволяет ставить и решать вопрос о создании организационных схем и моделей тех или иных государственных органов, дает возможность исследовать их внутреннюю структуру и осуществлять поиск наиболее перспективных путей построения и, соответственно, правового регулирования<sup>5</sup>.

Обобщая, выясняем, что, во-первых, организацию органов исполнительной власти и связанные с нею организационные отношения целесообразно рассматривать как единый и самостоятельный предмет правового регулирования без разделения его на организацию как элемент управленческого цикла и организацию как стабильное состояние системы, поскольку одно является следствием другого.

Во-вторых, в процессе организации органов исполнительной власти решаются вопросы выбора организационно-правовой формы органа исполнительной власти, которая предопределяет его структуру, разра-

батывается и утверждается штатное расписание, назначается его руководитель, осуществляется подбор и расстановка государственных служащих; разрешаются вопросы информационного, материально-технического и финансового обеспечения. Цель осуществляемых мероприятий – определить, закрепить и обеспечить реализацию всего комплекса организационных отношений, необходимых для создания условий эффективного функционирования органа исполнительной власти. В регламентировании указанных вопросов важны как нормы материального права, так и нормы процессуального права.

В-третьих, организация органов исполнительной власти испытывает на себе воздействие разных режимов правового регулирования, в меньшей степени – конституционно-правового и в большей степени – административно-правового регулирования. Так, конституционно-правовое регулирование организации органов исполнительной власти сводится к определению общих основ, принципов «зарождения» органов исполнительной власти, к определению понятий конкретных органов исполнительной власти, а также к определению организационных взаимосвязей между ними.

Рассматривая организацию органов исполнительной власти и связанные с ней отношения в ракурсе административно-правового регулирования, считаем необходимым выделить следующие административные правоотношения:

1) административные правоотношения по регламентации деталей организационного процесса создания органов исполнительной власти;

2) административные правоотношения по определению организационно-правовой формы органа исполнительной власти, которая предопределяет его структуру в соответствии с конкретными целями и задачами;

3) правоотношения между субъектами административного права в процессе назна-

## **ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ**

---

чения должностных лиц в составе органа исполнительной власти;

4) административные правоотношения по приданию формы всей структуре и строго обоснованному определению места и функции каждого из ее компонентов, т. е.

органов исполнительной власти вплоть до отдельных должностных лиц;

5) административные правоотношения по установлению между органами исполнительной власти устойчивых взаимосвязей, гарантирующих их надежное взаимодействие.

### **ПРИМЕЧАНИЯ**

<sup>1</sup> *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1994. С. 146–147.

<sup>2</sup> *Козлов Ю. М., Попов Л. Л.* Административное право. М., 1999. С. 483.

<sup>3</sup> *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 178.

<sup>4</sup> *Терещенко В. И.* Организация и управление. Опыт США. М., 1965. С. 12.

<sup>5</sup> *Старовойтов А. А.* Административно-правовое регулирование организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (вопросы теории и практики). СПб., 2005. С. 16–17.