

Ю.А. Тихомиров

ЮРИДИЧЕСКИЕ ИМПЕРАТИВЫ УПРАВЛЕНИЯ

От юридических фрагментов к правовому
обеспечению

Представления об управлении как комплексном явлении давали «приют» и правовой составляющей. Но какой? Скорее в качестве охранительного элемента, призванного предотвращать и устранять «отклонения» от норм, т.е. нарушения законности. При всей значимости такой функции права она не исчерпывает всех граней права как явления, как универсального регулятора общественных отношений.

В нашей стране в начале 20-х годов XX в. развивалась концепция соединения законодательства с управлением, с середины 30-х годов – концепция исполнения законов, фактически выражавшаяся в приоритете партийно-подзаконных актов. Современный период мы характеризуем как верховенство права, закона и управления на основе права¹.

Формула «правовое обеспечение управления» означает использование правовых способов для регулирования организации и деятельности субъектов управленческих отношений и для обеспечения их воздействия посредством комплекса средств на объекты управления – организации, учреждения, предприятия, различные оргструктуры, разумеется, путем влияния на сознание людей и их общественное поведение. Тем самым с помощью права достигается конечное воздействие управления на общественные процессы, труд, производство, распределение, социальную сферу и т.п.

Такой подход позволяет рассматривать правовое обеспечение как комплекс, включающий разные отрасли права. Имеются в виду концепции и нормы конституционного, административного, гражданского, трудового, финансового, природно-ресурсного, социального, уголовного права. Их регулятивное содержание выражается в правовых целях и ориентирах, в установлении компетенции управленческих структур, юридических режимов деятельности, т.е. легализации, стимулах, поощрении и санкциях. Причем выбор гибких комбинаций регуляторов – жестких, мягких и т.п. – имеет громадное практическое

значение. В частности, ими порождаются либо труднопроходимые для граждан и бизнеса административные барьеры либо подвижные рамки их свободной деятельности.

С этим сопряжены две тенденции. Первая — это расширение сферы саморегулирования, когда право вводит и позволяет творчески использовать локальные акты, договоры и иные способы «самообязательств» в рамках профессиональных сообществ, ассоциаций и организаций. Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и федеральные законы о госкорпорациях служат иллюстрацией этого процесса.

Другая тенденция выражается в сохранении и поддержке сферы внеправового регулирования, когда успешно применяются в партнерских отношениях правила делового оборота, традиции, нормы этики. Право признает и допускает их использование.

Таким образом, широкий спектр правовых методов позволяет вести речь о юридических императивах, которые должны быть общепризнанными и устойчивыми. Сочетание в них личных, корпоративных, государственных интересов и интересов общества служит гарантией правового порядка в управлении. И системность правового обеспечения управления можно считать первым юридическим императивом.

При этом нужно учитывать и более общие тенденции развития права, а именно его циклы. Мы имеем в виду такую социальную корреляцию, когда объективные и субъективные факторы экономического, социального и политического характера влияют на уровень и объем правового обеспечения управления. Можно наблюдать своего рода юридические «приливы» и «отливы» в периоды государственных реформ, при смене политического курса, изменениях систем и структур управления государственными и муниципальными делами, вследствие экономического спада или подъема. Тогда существование законов и иных правовых актов то застывает и остается формальным, то становится реальным условием эффективности деятельности.

Установление статуса органа как старт управления

Второй юридический императив – обоснованное определение правового статуса органов исполнительной власти. Именно правовой статус дает старт управленческой деятельности и поэтому от его качества во многом зависит эффективность управления. Однако здесь обнаруживается немало трудностей, связанных с недооценкой системного подхода. Произвольное построение органов и их поспешная перестройка слабо отражают реальные потребности управления в разных сферах государственной и общественной жизни. Не всегда обеспечивается их соответствие с набором полномочий федерального, регионального и муниципального уровней. Поиск научных критериев звеньев системы управления – в повестке дня.

Да и правовое положение органов определяется далеко не всегда удачно. Отсутствует федеральный закон о федеральных органах исполнительной власти. Действующие положения о них не содержат всех элементов статуса, в том числе функций, взаимоотношений, оснований ответственности. Странное

впечатление оставляет формула положений о министерствах «о предоставлении прав для осуществления полномочий». Досадно, что и вертикальные связи органов остаются вне правового регулирования. А это ставит региональные исполнительные органы в трудное положение.

Каков выход? В соответствии с обновляемой системой органов нужны согласованные законы и положения об их статусе. Причем надо строго увязать объемы компетенции, установленные как в статутных актах, так и в тематических законах (об образовании, здравоохранении и т.п.). Пока же между ними возникают противоречия, устранение которых требует признания приоритета «статусной компетенции». И тогда деятельность государственных и муниципальных органов в экономической и социальной сферах будет протекать строго в русле бюджетного, налогового, земельного, градостроительного кодексов и иных федеральных и региональных законов. Но при этом надо избегать такого недостатка, как «привязывание» деятельности министерства и пр. только или преимущественно к «своему» отраслевому закону. В стороне остаются иные законы, регулирующие отраслевые или смежные вопросы. Односторонность уменьшает потенциал комплексного правового регулирования.

Устойчивость компетенции публичных органов обеспечивается при балансе централизации и децентрализации². Между тем непрерывные перераспределения полномочий между разными уровнями власти снижают качество управления. Нужны строгие законодательные процедуры и четкие договорные процедуры, которые позволят преодолеть поспешные перестройки.

Третий юридический императив призван структурировать управленческую деятельность. Обоснованное установление статусов органов публичной власти должно быть связано с комплексом регламентов. В них содержатся своеобразные правила-действия, развивающие нормы материального права (компетенцию органов и т.д.).

Проводимые в рамках административной реформы и реформы государственной службы мероприятия отчетливо выявили роль регламентов, которые обеспечивают эффективность управленческой деятельности и упорядочивают отношения властных структур с гражданами и юридическими лицами³. Уже подготовлены и приняты многие административные регламенты оказания государственных услуг и осуществления функций, служебные регламенты и др. Проведенное автором совместно с сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения исследование в Орловской области позволило разработать комплекс регламентирующих документов, представленных губернатору⁴.

Регламентная работа продолжается, и ее надо перевести в законодательное русло. И тут борются разные концепции. Принимать ли Федеральный закон «О стандартах государственных услуг и административных регламентах», Федеральный закон «О стандартах публичных услуг», Федеральный закон «Об административных регламентах», наконец, федеральный закон «Об административных процедурах» (кстати, в странах СНГ есть разные версии – либо широкая трактовка процедур деятельности, либо рассмотрение административно-юрисдикционных дел по разрешению индивидуально-конкретных дел)? Думается, выбор концепции затянулся, хотя последний вариант предоставляет возможности для более специальных законов.

О качестве правовых актов

Для государственно-правового регулирования используются различные методы⁵. Их носителями служат правовые акты. Отсюда и смысл четвертого юридического императива – обоснованное принятие и реализация правовых актов. Именно в них выражается потенциал управленческих решений, призванных влиять на поведение людей и деятельность организаций, на развитие экономики и социальной сферы. Правовые акты служат реализации компетенции органов исполнительной власти, причем важнейшим принципом законности является обеспечение соответствия всех актов закону. Подзаконность актов особенно характерна для деятельности органов исполнительной власти, которые по своей цели и статусу предназначены для реализации положений Конституции и законов.

«Связанность» этими нормами должна быть прочной и ориентировать государственные органы на строго легальные режимы деятельности. Управление на основе права служит ключевой формулой для всех форм их деятельности. Эта формула, однако, нарушается на практике, что выражается в неправомερных действиях органов публичной власти. Имеются в виду факты неправильного использования ими своей компетенции вопреки ее назначению, неиспользование полномочий, вмешательство в дела других органов и организаций, ограничение и нарушение прав граждан, превышение полномочий, юридические ошибки. Корень этих явлений кроется в противопоставлении неверно понятой целесообразности (ситуационной, личной, корпоративной, территориальной) и законности как выражения государственной целесообразности.

Обеспечению законности в сфере государственного управления служит использование механизма действия закона на практике, однако отношение к реализации законодательных норм нередко бывает либо нигилистическим, либо односторонним. И дело сводится к запоздалому принятию отдельных мер «во исполнение» закона. Речь должна идти о комплексном механизме действия закона, включающем своевременную и полную информацию о законе, знание положений закона, изменение функций органов и организаций, структуры взаимоотношений, ресурсное обеспечение, отмену и изменение действующих актов и принятие новых, совершение организационных, финансовых, технических и контрольных действий. «Выпадение» элементов снижает эффективность правовой деятельности органов исполнительной власти и муниципальных органов.

В этом контексте особо выделим аспект, связанный с правильным выбором и оценкой законных оснований для принятия подзаконных актов. Их типизация позволяет вести речь об общих компетенционных основаниях органов для принятия правовых актов, о predeterminedности содержания будущих подзаконных актов, о формах подзаконных актов, о конкретном акте, который «назван» в законе.

Отступления от названных правил выражаются в непринятии правового акта, в принятии подзаконного акта не в соответствии с точным предписанием закона или вопреки смыслу его общих положений, в произвольном выборе

формы акта. В итоге возникают многочисленные нарушения законности.

В ходе административной реформы отчетливо обнаружилась проблема качества правовых актов органов исполнительной власти. Формирование массива ведомственных актов происходит пока во многом стихийно, хотя этому посвящены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (в редакции постановлений Правительства РФ от 11.12.1997 № 1538, от 06.11.1998 № 1304, от 11.02.1999 № 154, от 30.09.2002 № 715, от 07.07.2006 № 418) и Разъяснения об их применении, утвержденные приказом Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. В «Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» установлен порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями). В федеральных органах приняты собственные регламенты с разделами, посвященными их актам, а также административные регламенты. И все же дублирование положений не устранено, хотя многие содержательные аспекты остались в стороне.

Допускаемые шесть видов нормативных правовых актов пока произвольно используются для решения разных задач и плохо отражают специфику разных государственных органов. Смешение же их приводит к использованию одного вида акта для решения различных вопросов и изданию неодинаковых видов для разрешения однородных задач.

Ввиду многообразия ведомственных актов необходимо их типизировать. Можно различать акты по субъекту, т.е. органу, уполномоченному их принимать в рамках своего статуса, по характеру содержащихся в них правовых решений. Речь идет: а) о программных и концептуальных актах, содержащих цели и нормативные ориентиры, б) о нормативно-распорядительных актах, вводящих или конкретизирующих нормы закона и иных правовых актов, в) об оперативно-распорядительных актах.

Целесообразно обеспечить ускоренное принятие федерального закона «О нормативных правовых актах» и принятие постановления Правительства РФ «О порядке подготовки, принятия и выполнения правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (взамен постановления от 1997 г.), постановления Правительства РФ «О разработке, принятии и контроле за реализацией технико-юридических актов». Будет полезно согласованное изменение положений об органах исполнительной власти, административных и иных регламентов в части регулирования «движения» ведомственных актов.

В ходе управления приходится не только принимать правовые акты, но и изменять и отменять их, и, конечно, последовательно реализовывать. И тут нужно учитывать корреляцию между ними и взаимозависимость содержащихся в них регуляторов. Системный подход позволяет выявлять динамику соотношения между законами и иными актами центральных органов и локальными актами организаций. Растущий объем нормативного саморегулирования далеко не всегда побуждает к росту актов «сверху», равно как и гибкое изменение методов регулирования в пользу «мягких» приводит к рас-

ширению сферы стимулирующих и обеспечивающих норм вместо жестких «приказных» и «запретных».

Особое значение для правовых объемов государственного управления имеет совершенствование взаимоотношений публичных органов с бизнес-структурами⁶. Первые выступают в двояком качестве – как регулятивно-контрольные структуры и как экономические партнеры. Вторая сторона должна быть сбалансирована с первой путем строгого сочетания форм участия бизнеса в подготовке проектов законов и решений правительственных, ведомственных и местных органов, сотрудничества в рамках государственно-частного партнерства, использования процедур решения комплексных задач. Есть необходимость в подготовке специального правового акта по этим вопросам.

Правоприменение – в повестке дня

Пятый юридический императив заключается в обеспечении баланса между правотворчеством и правоприменением.

Увлечение процессом принятия законов и иных актов пагубно, ибо исчезают критерии их реальной обоснованности и эффективности. Ведь в ходе реализации права инвариантность поведения порой настолько уводит в сторону от нормативной модели, что бывает нелегко оценить меру собственно правового воздействия на общественные процессы. Поэтому Институт правовых исследований ГУ–ВШЭ совместно с преподавателями факультета права организовал исследование проблем правоприменения. Это позволило обосновать новую концепцию в связи с реализацией права в сложных поведенческих ролях и действиях. Предлагаемая нами концепция правоприменения отличается комплексным пониманием права как многогранного явления, которое живет и непрерывно развивается в различных проявлениях. Оно предполагает сочетание аспектов внутренней и международной законности.

Механизм правоприменения в этом смысле включает:

- а) развитие правосознания и правовых взглядов, использование и изменение правовых концепций и теорий. Такова динамика интеллектуального потенциала права;
- б) динамику правового поведения всех субъектов и деятельности органов и организаций. Их реальные статусы и правовые и неправовые роли меняются, и в результате весьма подвижной является граница между правомерным и неправомерным поведением;
- в) последовательное осуществление норм законов и актов высокой юридической силы в рамках «правовой цепи». Происходит принятие более конкретных актов, индивидуальных решений и совершение юридических действий;
- г) изменение государственных институтов и органов, муниципальных институтов и общественных институтов, выражающееся в смещении «нормативной оси» и реальных перемен в структуре, содержании и методах

деятельности, использовании процедур;

д) использование ресурсного обеспечения в виде кадровых (трудовых), финансовых, материальных и иных ресурсов;

е) использование механизма правового мониторинга и контроля для анализа изменений вышеназванных элементов и определения их эффективности, а также правозащитных процедур.

Поэтому предложена новая классификация способов, а точнее, режимов реализации права. Режим соблюдения права означает воздержание от неправомерных действий, строгое следование запретам, предостерегающим от вхождения в зону неправомерного поведения.

Режим исполнения обязанностей предполагает активные действия правообязанных субъектов права. Это относится к гражданам, юридическим лицам, включая органы публичной власти, бизнес-структурам, общественным объединениям.

Режим использования прав означает реализацию возможностей в рамках правовых условий и гарантий. Знание прав и правильные действия для их реализации обогащают правовой спектр и служат развитию активности граждан и их объединений, публичных структур и организаций.

Выделим режим обеспечения с участием государства и его органов в рамках их компетенции и установленных процедур. Тут иницилирующими выступают госорганы, должностные лица и служащие, решения и акты которых призваны операционализировать нормы законов и иных нормативных правовых актов и «привязать» их к конкретным лицам, ситуациям и событиям. Создается и поддерживается своего рода цепь правовых актов, приводящих в движение трудовые, материальные, финансовые и иные ресурсы.

Перспективен режим саморегулирования субъектом права своего поведения и деятельности. Законодательство создает для этого необходимые условия и гарантии в виде институтов прямой демократии, местного самоуправления, ассоциативных объединений работников и т.п. Свободное принятие решений, определение целей и курсов деятельности на основе своих интересов, самоконтроль, самоответственность за добровольно принятые решения – самообязательства требуют активных и содержательных действий. Это – весьма перспективное направление в развитии правоприменения.

Весьма примечателен режим правоприменения вне правоотношений, когда общие цели и принципы права позволяют субъектам действовать без конкретных норм. Они опираются на неправовые регуляторы – традиции, деловые обычаи, нормы нравственности, корпоративные правила, которые признаются и поддерживаются правом, но не всегда требуют «правовой оболочки». Воздержание от действий, запрещенных правом, сочетается с действиями органов и организаций по осуществлению некоторых своих прав, когда не возникает юридических последствий.

Правовые оценки эффективности управления

Шестой юридический императив связан с оценкой эффективности управления. Здесь нужны критерии, показатели и индексы изменений в

субъектах и объектах управления. Их нужно разрабатывать и использовать в целях правоприменения в отношении динамики правосознания, правовых актов, институтов и т.д.. Как известно, есть официально утвержденные показатели социально-экономического развития регионов и страны в целом, отраслей и сфер. Утверждены показатели оценки эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти, и готовятся показатели для федеральных и местных органов. Вопрос в том, как обеспечить сочетание, совмещение правовых и управленческих показателей с экономическими, социальными и иными показателями. Тут приходится отражать их взаимную корреляцию, причем следует вычленять долю правового фактора в достижении общего результата.

В процессе управления не всегда удается тщательно обосновать появление актов, органов и т.п. и использовать критерии оценки их функционирования. Статус государственного органа и текст закона кажутся убедительными аргументами реального решения экономической и социальной задачи, гарантиями стабильной деятельности. К сожалению, на практике картина иная. Законы и другие правовые акты реализуются плохо, государственные и иные органы слабо реализуют свою компетенцию. Речь идет об обеспечении такого уровня их деятельности и механизма действия права, когда причинно-следственная связь с изменениями в уровне правосознания и поведения граждан, с результатами деятельности организаций, учреждений и предприятий, а следовательно, с итогами развития экономической и социальной сфер будет прочной и очевидной коррелятивная зависимость между субъектом и объектом будет устойчивой и измеримой.

Мониторинг служит анализу действия права и публичных институтов, позволяющему с помощью системы показателей фиксировать и оценивать их реальное воздействие на общественные отношения в определенный период времени. Ему присущи комплексный характер и использование разных средств – юридических, экономических, социальных и др. Механизм мониторинга можно применять для анализа правовой ситуации в рамках отдельного государственного органа, взаимодействия смежных органов, коммерческой организации, в пределах отрасли и сферы экономики, в регионе, наконец, в масштабе страны. Соответствующие обязанности должны выполнять все органы управления и специальные службы мониторинга по единой или согласованной методике.

Для правового мониторинга необходимы анализ и использование соответствующей информации, которая должна быть достоверной, полной и своевременной. В противном случае трудно получить правильное представление о реальных государственно-правовых процессах. К сожалению, степень информативности в данной области очень мала и приходится в большей степени обходиться традиционными показателями, которые позволяют характеризовать лишь статику норм и органов. Почти нет информации по принципам «динамичных уровней» и отклонений от нормативных моделей органов и т.п.

Необходимо развивать каналы информации: а) отраслевые, в том числе научно-технические; б) статистические; в) социальные; г) по «отклонениям» (данные МВД, прокуратуры, судов об административных правонарушениях, возбуждении уголовных дел, обращениях в суд; динамика исков; данные о протестах, представлениях, приостановлении, отмене актов); д) материалы

контрольных органов и проверок; е) материалы самоанализа актов государственного органа, учреждений, организаций и предприятий.

Требуется решить два вопроса. Первый – упорядочение и обновление информационных показателей (отчетная, налоговая, бухгалтерская, экологическая и иная информация). Второй – обеспечение системности комплектования и использования разных видов информации. Речь идет о ведомственных каналах, объединенных в режиме информационных технологий, и электронных административных регламентах. Интегрированные банки данных позволят всем клиентам ими пользоваться оперативно. Поэтому целесообразно проведение федеральными органами необходимой подготовительной работы и принятие соответствующих решений по данному вопросу.

Важен систематический анализ осуществления компетенции органов. Исследования убеждают в слабой эффективности государственного управления и деятельности органов исполнительной власти. Нечетко определяются функции, мало процедур их реализации. Многие мероприятия носят сугубо «внутриаппаратный» характер и незначительно влияют на деятельность экономических и иных субъектов. Изучение переписки между организациями и их фактические действия свидетельствуют нередко об отклонении от нормативного статуса на 20–50%. Между тем есть необходимость определения корреляции между нормативно установленными функциями, правовыми, организационными и иными средствами их реализации, достижением нормативных целей и получением фактических результатов.

Анализ и оценку осуществления компетенции государственного органа можно проводить с использованием следующих средств:

- а) обоснованное установление компетенции в статутных законах, положениях и тематических законах и иных актах, сравнение ее отдельных элементов (предметов ведения, статуса субъектов, полномочий, взаимоотношений, ответственности);
- б) изучение объема бюджетного финансирования и реальных расходов, целевого использования средств в рамках целевых программ;
- в) сопоставление мероприятий, предусмотренных в планах (программах) работы государственных органов с реально осуществленными мерами (акты, инструктаж, проверки и т.д.);
- г) определение объема деятельности, осуществляемой в соответствии с административными процедурами (регламентами) и вне их;
- д) анализ содержания и видов правовых актов, принятых в рамках тех или иных функций;
- е) рассмотрение документов, оформленных в рамках функций, включая сопоставление потоков «входящих» и «исходящих» (по субъектам и содержанию);
- ж) рассмотрение оснований и содержания материально-финансовых, организационных, технических действий;
- з) выявление удельного веса устных решений;

и) определение меры участия общественных и саморегулируемых организаций в выполнении компетенции органа.

Следует предотвращать и устранять типичные нарушения компетенции: присвоение властных полномочий, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, вмешательство в компетенцию других органов, нарушение процедур, принятие ошибочных решений, невыполнение отдельных полномочий, непринятие решений, бездействие, необеспеченность компетенции материально-финансовыми, информационными и кадровыми ресурсами, воспрепятствование деятельности и давление, ошибочные взгляды на объем и характер компетенции, фактическое решение вопросов с помощью неформальных методов и структур.

Необходим анализ деятельности государственного служащего. В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе» следует разработать и утвердить должностные регламенты госслужащих разных категорий. Регламенты должны быть строго связаны с положением о структурном подразделении органа и согласованы между собой.

Анализ деятельности госслужащих целесообразно проводить следующим образом:

- а) оценивать знания должностных обязанностей и прав;
- б) сопоставлять фактические действия служащего с должностным регламентом, планами работы подразделения и поручениями;
- в) выявлять случаи конфликта интересов служащего и возможностей коррупциогенности;
- г) (определять; оценивать?) профессиональный уровень.

Для изучения действия правовых актов рекомендуется использовать следующие показатели:

1. Установление позитивных результатов:

- а) использование норм закона как условие оптимального решения задачи;
- б) правильный выбор закона и норм, относящихся к рассматриваемому вопросу;
- в) правильное понимание содержания норм, статуса субъектов права и вариантов их правомерных действий, предвидение правовых рисков;
- г) полнота и последовательность применения норм закона и смежных законов.

2. Выявление юридических ошибок.

а) Познавательные ошибки:

- неверное установление предмета правового регулирования;
- неправильный выбор вида правового акта;
- необоснованное определение объема и методов правового регулирования;

– ошибочное понимание (толкование) назначения и смысла правового акта, его норм, характера полномочий и связей субъекта.

б) Содержательные ошибки:

– слабая обоснованность правовых решений и неверные расчеты, порождающие коллизии, поспешные поправки;

– неверное определение объема и характера полномочий госоргана, должностного лица и др.;

– несогласованность норм внутри правового акта и с нормами других актов;

– неудачное определение срока действия акта и круга лиц, на которых он распространяется.

в) Техничко-юридические ошибки:

– противоречивое или неверное использование нормативных понятий и терминов;

– пренебрежение правилами «юридического языка»;

– нарушение системных связей между актами разной юридической силы;

– неправильное оформление текста акта;

– запоздалые корректировка и отмена устаревших норм актов.

Важен анализ общественного поведения граждан, социальных групп и слоев под влиянием деятельности органов (организаций), законов и иных правовых актов. Показателями ее оценки могут быть разные «образы» права и представления о публичных институтах, правах и обязанностях граждан и юридических лиц, состояние и изменения правомерного поведения и его видов (активное, пассивное, конформистское, безразличное), виды самореализации прав и законных интересов, получение и использование публичной информации, обращения в органы публичной власти – по содержанию, адресатам, в том числе жалобы.

Необходимо изучить динамику объектов воздействия государственных органов.

Целесообразно выделить два вида объектов. Первый – организации, учреждения, предприятия. Предстоит обновить нормативные показатели деятельности и развития подведомственных организаций и перейти от учета объемов сметного финансирования социальных учреждений к оценке объема предоставленных ими публичных услуг. Сопоставление с ними нормативных и фактических показателей деятельности госоргана позволит установить степень отклонения от нормативной модели, факторы и причины этого явления, определить средства корректировки компетенции и способов ее реализации.

Полезно проводить изучение реальных изменений в организациях вследствие деятельности государственных органов. Речь идет:

а) об использовании средств анализа устава и правоспособности организации;

- б) о выяснении типов отношений между действиями органов публичной власти (регулирующие, партнерские, контрольные, информационно-уведомительные, отчетные) и действиями организаций;
- в) об анализе видов и содержания обращений – от органов публичной власти к организациям и наоборот;
- г) об установлении каналов участия организаций в деятельности органов публичной власти (постоянных, временных, инициативных и др.);
- д) о выявлении степени влияния статуса организаций, в том числе саморегулируемых организаций, на их отношения с органами публичной власти;
- е) об оценке причин и видов нарушения прав и законных интересов участников отношений, способов их защиты.

Второй объект воздействия – это отрасли, подотрасли; сферы экономики, образования, культуры, науки и т.д. – в национальном и региональном масштабах. В повестке дня обоснованное определение объема и видов производства продукции, показателей торгового оборота, оказания социальных услуг, показателей изменений окружающей среды. Именно с ними предстоит сопоставление показателей деятельности государственных органов, организаций, учреждений и предприятий. Тем самым можно установить меру отклонений фактической деятельности субъектов права от их нормативной модели.

Какие корректирующие действия целесообразны? Для улучшения реализации законов надо обеспечивать правовую информированность исполнителей, их право на квалифицированное знание положений закона и выработку установки поступать в соответствии с ними. Следует приводить действующие правовые акты в соответствие с положениями закона, отменяя устаревшие нормы и акты, внося изменения, принимая акты «во исполнение закона». Добиваться обеспечения норм закона материально-финансовыми, информационными и кадровыми ресурсами. Возможно и дерегулирование, когда будет оправдано изменение уровней регулирования и расширение сферы неправовых регуляторов.

Могут потребоваться: изменение компетенции органа, порядка ее осуществления, уточнения и введения административных процедур, совершенствования форм взаимоотношений с другими органами и организациями; перестройка структурных подразделений и положений о них; изменение должностных регламентов.

Нельзя исключать применение мер ответственности к государственным и муниципальным служащим за допущенные нарушения законности и неисполнение своих обязанностей. Меры поощрения должны стимулировать повышение качества управленческой деятельности.

Таким образом, юридические императивы служат мощным нормативом и регулятором управления и их правильное использование приносит хорошие результаты.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Тихомиров Ю.А.* Управление на основе права. М.: Формула права, 2007.
2. *Махина С.Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2005.
3. *Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н.* Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М., 2006.
4. *Тихомиров Ю.А., Горохов Д.Б.* Административная реформа в Орловской области: исследование правовых проблем // Журнал российского права. 2007. № 4.
5. Теория государства и права. 3-е перераб. и доп. / Под ред. В.Я.Кикотя, В.В.Лазарева. М.: ИД «Форум-Инфра-М», 2008.
6. Власть, закон, бизнес. М.: МОНФ, 2005.