

*Т.А. Токтыбеков*

## **О МЕХАНИЗМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАЧЕСТВА РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

В Современном словаре иностранных слов термин «регулировать» (лат. - *regulare*) - означает: подчинять определенному порядку, правилу, упорядочивать, устанавливая правильное, необходимое для работы взаимодействие частей механизма, прибора, аппарата, направлять развитие, движение чего-либо с целью привести в порядок, в систему [1, 517].

Правовое регулирование, по мнению М.Ю. Осипова, представляет собой определенную систему нормативного воздействия на общезначимые, волевые, повторяющиеся, устойчивые общественные отношения, которые входят в предмет правового регулирования [2, 14].

Правовое регулирование представляет в целом собой сложную и иерархически структурированную систему, состоящую из ряда составляющих ее элементов (норм права, средств, методов).

В самом деле, предметом регулирования норм административного права является вид конкретных общественных отношений, образующихся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государственных органов - управленческие отношения [3, 76].

Государственное регулирование, пишет Ю.А. Тихомиров, характеризуется как установление и обеспечение государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировка их в зависимости от изменяющихся условий [4, 376].

В общей системе государственного правового регулирования особенное место отводится административно-правовому регулированию качества работы государственных служащих, представляющий особый порядок организационно-правового воздействия на сознание и действия государственных служащих, со стороны республиканских и местных органов в интересах государства и населения страны, на базе специального административно-правового института.

Государственное регулирование необходимо для оптимальной защиты интересов государства и общества.

Однако в нашем обществе с советского периода сохраняется отрицательное отношение к административному методу управления. Все это связано с тем, что в сознании многих граждан понятия «административно-правовое регулирование» и «административно-правовые средства» связываются с понятиями диктат и волюнтаризм со стороны чиновников как продолжение советского административно-командного управления.

Поэтому сегодня на практике государственного управления и государственной службы многие вопросы местными органами продолжают решаться преимущественно на основе многочисленных программ, концепций, меморандумов, совместных планов, протокольных решений, соглашений и других, которые вносят путаницы и безответственность в государственно-управленческие отношения.

Практика работы государственных служащих нашей страны в течение последних десяти лет показала, что невозможно добиться высокого качества работы государственных служащих в своем аппарате при помощи одних политических призывов и угроз со стороны руководства.

В итоге, многие проявления волюнтаризма, безответственности, волокиты и коррупции на государственной службе следует рассматривать не только как результат несовершенства административной науки и правового института государственной службы, но и как несовершенства системы административно-правового регулирования.

Ю.А. Тихомиров отмечает, что публичные интересы, обеспеченные административным правом, приобретают значение нормативных ориентиров деятельности и критерия принятия правовых актов и иных документов.

Предмет регулирования и публичные интересы – эти два признака, характеризующие место административного права в системе права, дополняются третьим – методом повелевания, выражающим публичные интересы во властно-обязательных формах.

Главным является право субъекта административного права издавать нормы-повеления, побуждающие и принуждающие к определенному виду действий или видам правомерного поведения [5, 376].

Назначение и проявление административно-правового регулирования состоит в обеспечении стабильности функционирования субъектов, в побуждении субъектов права действовать самостоятельно и осуществлять свои права и выполнять свои обязанности в рамках установленных режимов и процедур.

Административно-правовое регулирование следует рассматривать как эффективный правовой способ упорядочения, стимулирования, контроля, обеспечения устойчивости развития процессов, субъектов как средство соизмерения и обеспечения необходимого соотношения интересов в работе (частных субъектов, общества и государства).

В теории и практике различают два вида административно-правового регулирования:

1. общее регулирование – путем установления на основе законов правил и правовых режимов деятельности для многих субъектов,

2. адресное регулирование - путем установления на основе индивидуальных правовых актов правил для отдельных субъектов, их работ, производств.

Отсюда, административно-правовое регулирование качества работы государственных служащих относится к адресному виду административно-правового регулирования.

Административно-правовое регулирование качества работы государственных служащих базируется на государственно-властном, императивном методе.

В качестве специфических объектов административно-правового регулирования относятся такие общественные отношения, как:

- конкретизация задач государственных органов и государственных служащих,

- выработка эффективных форм и методов реализации целей и задач государственных органов,

- выработка административных правил, регламентов, стандартов качества, критериев и процедур оценки качества и других правовых актов, оптимизирующих порядок работы государственных органов и государственных служащих:

- обеспечение мер правового характера по созданию условий (предпосылок) для качественной работы государственных служащих:

- обеспечение административно-правовых методов государственного контроля и правовой ответственности государственных служащих за нарушения требований законодательства о государственном управлении и государственной службе.

Если рассматривать соотношение государственного управления с административно-правовым регулированием, то они соотносятся между собой как целое и часть.

В целом, административно-правовое регулирование качества работы государственных служащих представляет особый порядок правового и организационного воздействия на государственные органы и поведение государственных служащих с целью повышения эффективности их работы на благо нашей страны.

1. Первым условием для обеспечения эффективного административно-правового регулирования качества работы государственных служащих является наличие полного набора необходимых административно-правовых норм, то есть формирование полного адресного административно-правового института.

Однако, к сожалению, в нашей стране на государственной службе должный институт административно-правового регулирования общественных отношений пока еще не сформирован.

Поэтому у многих руководителей государственных органов ныне сформировалось ошибочное мнение о том, что государственно-управленческие задачи можно успешно решать и при помощи многочисленных планерок, активов и совещаний, а также дачи стро-

гих персональных поручений исполнителям. Имеется и другое ошибочное мнение о том, что многие государственно-управленческие задачи можно решить, если в них заложить необходимый экономический интерес исполнителей. Однако практика реализации многих социально значимых государственных программ в нашей стране (например, программы «Обеспечение населения питьевой водой», «Электронное правительство» и другие) показывает, что государственные программы без должного административно-правового регулирования невозможно реализовать эффективно.

Мы считаем, что многочисленные факты бюрократизма, волокиты и коррупции, безответственности государственных служащих перед населением являются прямым результатом несформированности необходимого института административно-правового регулирования.

2. Вторым условием для осуществления эффективного административно-правового регулирования качества работы государственных служащих является разработка и функционирование оптимального механизма административно-правового регулирования.

Под "механизмом" обычно понимается внутреннее устройство машины, аппарата, приводящее его в действие или определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности.

Р. Рюттингер считает, что механизм – это агрегат из многих частей, предназначенный для решения задач [6, 39].

Механизм управления должен в полной мере отражать взаимодействие разных элементов управления, имеющие характер устойчивых зависимостей и причинно-следственных связей.

Анализируя механизм административно-правового регулирования качества работы государственных служащих, следует обратить на две его особенности.

Первая – механизм административно-правового регулирования целесообразно выступает как подсистема государственного управления, то есть они соотносятся как часть и общее.

Поэтому без формирования полноценного механизма административно-правового регулирования качества работы государственных служащих населению будет трудно добиться высокого качества от работы государственных служащих, а также будет проблематичным искоренить коррупционное поведение, волокиту и бюрократизм и другие негативные проявления со стороны государственных служащих,

Во-вторых, механизм административно-правового регулирования качества работы государственных служащих следует рассматривать как сложное явление как совокупность специальных административно-правовых средств и методов.

Следует отметить, что критерии оценки качества работы тоже составляют один из элементов механизма административно-правового регулирования качества работы государственных служащих, однако, сразу после включения его в качестве элемента механизма, он (критерий) автоматически становится одним из главных административно-правовых средств для императивного обеспечения высокого качества работы госслужащих.

Сегодня среди ученых нет единого мнения о структуре механизма административно-правового регулирования. Мы считаем, что механизм административно-правового регулирования качества работы государственных служащих состоит из следующих элементов:

1. Субъекты и объекты административно-правового регулирования.

2. Правовые нормы, устанавливающие нормативные задачи государственного органа, дополнительные права и обязанности, порядок работы, нормативные требования к условиям и качеству (свойствам) работы государственных служащих, показатели результатов деятельности государственного органа, меры стимулирования и ответственности и др.

3. Средства административно-правового регулирования.

4. Методы административно-правового регулирования.

4. Критерии оценки качества работы государственных служащих.

5. Процедура оценки качества работы.

6. Стимулы и юридическая ответственность государственных служащих.

Таким образом, по нашему определению, механизм административно-правового регулирования качества работы государственных служащих представляет собой совокупность

административно-правовых средств и методов, воздействующих на объект с целью обеспечения качества работы государственных служащих.

Следует отметить, что механизм административно-правового регулирования качества работы государственных служащих состоит из следующих средств: установление правового статуса субъекта и объекта, регламентация режима работы, правила внутреннего распорядка работы государственного органа, регламент, нормативы, квоты, тарифы, технико-юридические нормативы, стандарты, должностные регламенты, правила, положение установления нормативных требований к содержанию работы, требования к качеству работы (услуги), стимулы, информационные требования к работе, критерии оценки качества, процедура оценки качества, санкций, запреты, порядок осуществления контроля, режим правовой ответственности.

В качестве важного элемента механизма административно-правового регулирования качества работы государственных служащих выступают такие методы административно-правового регулирования, как убеждение, направление деятельности государственного органа, стимулирование, обеспечение устойчивости, упорядочение, дозволение, разрешение, защита, установление охраны, обязывание, принуждение, создание благоприятных условий, ограничение работы, введение временного запрета на определенную деятельность, оказание государственной поддержки, установление нормативных требований, изменение направления и содержание работы, контролирование, предупреждение, введение запрета, предписание, привлечение к ответственности.

Методы административно-правового регулирования отличаются тем, что они выражают и обеспечивают в императивном порядке реализацию юридически-властных требований вышестоящих государственных органов к нижестоящим по обеспечению высокого качества работы государственных служащих в аппаратах каждого государственного органа.

Таким образом, можно сделать следующие выводы о том, что процесс обеспечения высокого качества работы государственных служащих требует формирования полноценного механизма административно-правового регулирования.

Следует отметить, что механизм административно-правового регулирования качества работы государственных служащих должен постоянно видоизменяться, применительно к каждой ситуации, как по структуре, так и по методам регулирования. Здесь очень важно субъекту административно-правового регулирования своевременно и правильно оценивать управленческую задачу, внешнюю социально-политическую обстановку, факторы, препятствующие качественной работе, ресурсные и другие возможности объекта, чтобы постоянно содействовать и обеспечивать высокое качество работы многочисленных государственных служащих страны.

Вместе с тем мы считаем, что государство должно активно использовать организационные возможности нынешней административной реформы, чтобы в ее рамках принять все необходимые организационные меры, чтобы устранить многие факторы, препятствующие обеспечению качественной работе государственных служащих (коррупцию, пробелы в законодательстве, в подборе граждан на государственную службу и др.), чтобы тем самым создать надежные предпосылки для успешной реализации главной цели - повышения эффективности государственного управления страны.

---

1. Современный словарь иностранных слов. Ок. 20000 слов. - М.: Русский язык, 1992. С. 517.

2. Осипов М.Ю. Правовое регулирование как динамическая система: понятие, структура, функции. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук - М.: 2008. - С. 14.

3. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских социалистических отношений. - М.: Госюриздат, 1961. - С. 76.

4. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. - М.: Юриформцентр, 1998. - С. 376.

5. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. - М.: Юриформцентр, 1998. - С. 81-82.

6. Рюттингер Р. Культура предпринимательства. - М.: Экономика, 1992. - С. 39.