

# **Тема №2. Понятие, виды и формы государственных решений**

## 2.1 Понятие государственного решения

- По своей сути любые управленческие решения есть реакция на какие-либо проблемы. С последними человек сталкивается ежедневно, если не ежечасно. Так, чувство голода, бесспорно, является проблемой и чтобы ее решить он должен совершить определенные действия — приготовить еду самому или же поесть в заведения общественного питания.

- Подавляющее большинство проблем, в том числе и управленческого характера, являются рутинными, т. е. обычными, повторяющимися, с решением которых человек настолько свыкся, что перестает их попросту замечать. В ходе принятия и реализации управленческих решений, какими обыденными они не казались, это обстоятельство важно помнить всегда, дабы деятельность руководителя не походила на описанный Р. Мертоном вид девиантного поведения — *ритуализм*.

- *Решение как процесс* предполагает временной интервал, в течение которого оно разрабатывается, принимается и реализуется.
- *Решение как результат выбора* — это волевой акт, ориентированный на наличие альтернатив, сопредельных целей и мотивов поведения лица принимающего решения.

- ***Управленческое решение***

представляет собой акт субъекта управления (индивидуального или группового лица), направленный на разрешение назревшей проблемы.

- Бесспорно, **качественное решение** должно опираться на знания объективных законов функционирования управляемой системы и анализ информации о ее состоянии, но игнорирование этого со стороны субъекта управления не означает того, что управленческое решение перестает быть таковым.
- Однако в данном случае необходимым является определение не любого, а особого рода управленческого решения — государственного, т. е. следует выявить отличительные и (или) существенные признаки государственных решений.

# Признаки государственного решения

- Основное отличие связано с субъектом принятия и реализации решения. Таковым выступает государственный орган. Из специфики его статуса вытекают остальные признаки государственного решения.
- Это, *во-первых*, внешняя направленность решения. Объектом в большинстве своем будут выступать те лица, которые не являются частью этого государственного органа.

- *Во-вторых, государственное решение это публичный властный акт, содержащий в себе тот или иной вид государственного повеления (дозволение, запрет, предписание).*
- *В-третьих, публично-властное воз действие должно приобрести правовую форму (об этом более подробно будет рассказано ниже).*



- *Четвертой особенностью* государственного решения можно назвать то, что в качестве объекта воздействия выступает социальные общность или процесс.
- Результатом управляющего воздействия будут те или иные социальные изменения.

- Бесспорно, что в государственном органе могут приниматься решения, не обладающие всеми вышеназванными признаками.
- К примеру, акты, регламентирующие вопросы внутриорганизационного характера (регламент служебного времени).
- Данные решения хоть и выражены в правовой форме, но не обладают внешней направленностью.

- Тоже верно если в качестве субъекта принятия и исполнения решения выступают коммерческие организации с государственным участием (ОАО «Газпром», ОАО «РЖД», ОАО «Сбербанк» и другие).
- Конечно, тип взаимоотношений, учитывая их неформальные составляющие, между государством и названными организациями может приобретать весьма любопытную форму, но это мало что меняет по сути.
- Поэтому здесь будут рассматриваться только те решения, которые обладают этими четырьмя признаками.

- Исходя из обозначенного можно дать следующее определение государственного решения.
- **Государственное решение** – это целевой публично-властный акт воздействия государственного органа, направленный на социальные общности или процессы и обладающей соответствующей правовой формой.

## 2.2 Виды государственных решений

- Многообразии общественных отношений, требующих государственного вмешательства, порождает множество видов государственных решений и соответственно действий властного характера.

# Оригинальные и типичные

- Государственное управление, как правило, направлено на решение проблем двух типов: оригинальные (нетривиальные) и однотипные, повторяющиеся.
- Отсюда и решения, которые приходится находить и брать ответственность за их принятие и непосредственное исполнение, также могут быть **оригинальными** либо **типичными (рутинными)**.

- Оригинальные задачи не поддаются унификации и стандартизации в полном объеме. Но для них могут быть применены общие принципы решения управленческих задач. В большинстве случаев целесообразно стандартизировать как технологию решения повторяющихся однотипных задач, так и формы предоставления информации.

# Политические и административные

- Государственные решения бывают в известной мере **политическими и административными**.
- Первые принимаются по наиболее важным общественно значимым проблемам политическим руководством, т.е. высшими органами государственной власти, либо руководителями, замещающие государственные должности (президент, председатель правительства, председатели палат парламента, руководители законодательных и исполнительных региональных органов власти, министры и некоторые другие).



- Политические решения составляют первичный уровень государственных решений, тогда как административные решения являются вторичными, имеющими подчиненно-вспомогательное значение.
- Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства.

# Открытые и закрытые

- По критерию гласности полезно обозначить **открытые и закрытые** формы управленческих решений.
- Открытые формы доступны всем, закрытые оформляют решения, обычно связанные с госбезопасностью, оперативно-розыскной, разведывательной, военной, частично внешнеполитической и подобной деятельностью, требующей соблюдения государственной тайны и режима секретности.

- Помимо указанного государственные решения можно систематизировать их по субъектам управления, времени и сфере действия, содержанию и форме и т. д.
- **По субъектам управления:**
  - а) общенародные (выборы, референдум);
  - б) федеральные, региональные (субъектов федерации), местные;
  - в) законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти;
  - г) единоличные, коллегиальные.

- **По целям и времени действия** — стратегические (долгосрочные); тактические (среднесрочные); оперативные (краткосрочные).
- **По масштабу действия** — общегосударственные; локальные (в пределах административно-территориальной единицы); внутриведомственные; межведомственные.
- **По нормативной природе** — общие (нормативные), частные (ненормативные).

- **По юридической силе — высшие (конституционные), законодательные; подзаконные.**
- **По видам государственного управления — гражданские, военные.**

- **По формам правовых актов** — законы (конституционные, кодексы, федеральные, субъектов федерации); указы (царские, президентские); постановления (парламента, палаты парламента, правительства, суда, прокуратуры); распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти); приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений; военные); приговоры (суда); меры принуждения (следственных, прокурорских органов); декреты; указания, предписания, инструкции и т. д.; программы, декларации, положения, уставы; межгосударственные договоры и соглашения.

- **По содержанию** — политические, административные, экономические, организационные, технологические и др.
- **По форме изложения** — письменные, устные.
- **По механизму действия** — прямого (непосредственного) действия, рамочные (отсылочного характера).
- **По значимости для исполнения** — обязательные, рекомендательные.
- **По характеру воздействия** — стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные и др.
- **По степени публичности (открытости)** — общего пользования, служебного пользования, секретные, совершенно секретные, особой важности.

## 2.3 Формы государственных решений

- Под формой государственных решений следует понимать внешне выраженное действие государственного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.



- Регламентация форм государственных решений осуществляется **правовыми нормами**.
- Как правило, такого рода нормы содержатся в тех юридических актах, которыми закрепляется организационно-правовой статус государственного органа (должностного лица). Это, например, положения о министерствах, должностные инструкции и т.п.

# Правовые и неправовые формы государственных решений

- Классификация форм государственных решений может проводиться по различным основаниям.
- Наиболее распространенным и обоснованным является их подразделение **на правовые и неправовые**.
- Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

- Правовые формы всегда влекут за собой **четко выраженные юридические последствия.**
- Речь идет о любых внешне выраженных действиях соответствующих субъектов государственной власти, совершение которых непременно влечет за собой изменение правового поля (совокупности прав и обязанностей различных субъектов права).

- К ним относятся:
- 1) правовые акты;
- 2) договоры (например, административный договор);
- 3) иные юридически значимые действия, вызывающие определенные правовые последствия (регистрация фактов, выдача справки о месте работы, составление административных протоколов и т. д.).

- Неправовые формы прямых юридических последствий не влекут. Они подразделяются на:
- 1) решения организационно-технического характера;
- 2) решения материально-технического характера.
- К первым относят такие решения как разработка программ, проведение совещаний, контроль, разъяснение тех или иных мероприятий, изучение и обобщение опыта, подбор кадров и т. д.

- Решения материально-технического характера носят вспомогательную роль в управленческой деятельности.
- К такого рода решениям они относят работу с информацией, проведение исследований, разработок, подготовку к изданиям и само издание актов, ведение делопроизводства, составление справок и т. п.

- **Правовые формы решений могут быть классифицированы** по ряду критериев, образуя своеобразную систему действий исполнительных органов (должностных лиц):
- а) по степени юридического выражения: **основные** (издание правовых актов) и **базирующиеся на них, т.е. различные действия**, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т. п.). Во всех случаях необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления;

- б) по достигаемым результатам:  
**позитивное регулирование**  
(утверждение программ социально-экономического развития и т. п.) либо реакция на **негативные** явления в сфере государственного управления;
- в) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам;



- г) по адресату: вся система государственной власти (государственного управления) либо упорядочение работы внутри рабочего аппарата какого-либо органа (самоорганизация);
- д) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства);

- з) по условиям применения: нормальная общественная жизнь либо режим чрезвычайного или военного положения;
- и) по особенностям объекта управляющего воздействия: в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты);
- к) по юридическому содержанию: предписывающие, запретительные либо дозволительные.

# Правовые акты управления

- **Правовой акт управления** есть одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта государственной власти, направленное на установление правовых норм или возникновение, изменение и прекращение правоотношений в целях реализации задач и функций государственной власти.

- Основной критерий их классификации — юридические свойства актов.
- В соответствии с ним правовые **акты управления подразделяют** на нормативные и индивидуальные (еще их называют ненормативными или правоприменительными), а также акты толкования.

# Нормативные акты

- **Нормативные акты** непосредственно выражают регулятивную функцию государственного решения. В них содержатся правовые нормы, регулирующие однотипные общественные отношения путем установления определенных правил должного поведения, рассчитанных на длительное применение (исполнение) и не имеющих конкретного, т. е. персонифицированного, адресата (например, нормы, содержащиеся в правилах дорожного движения, в санитарно-гигиенических правилах и т. п., распространяются на всех, кто так или иначе совершает определенные действия в названных областях).

- В дополнении к сказанному нормативно-правовой акт обладает следующими свойствами:
- 1) Нормативно-правовой акт создается в результате **правотворческой** деятельности компетентных органов государства или всенародным волеизъявлением (референдумом). Правотворческая деятельность представляет собой такую государственную деятельность, которая состоит в издании норм права, а также в совершенствовании и отмене устаревших правовых норм.

- 2) Нормативно-правовой акт оформляется в виде официального государственного документа, который имеет **обязательные атрибуты**: название акта (закон, указ, постановление); наименование органа, принявшего акт (парламент, президент, правительство, местный орган власти).
- 3) В нормативных актах нормы права группируются по определенным структурным образованиям: разделам, главам, статьям.

- 4) Ими определяются не только общие правила поведения (законы), но и **решаются конкретные общественные проблемы и задачи** (программы приватизации, демонополизации и т. п.).
- 5) **Формируются основные линии взаимодействия различных участников управленческих отношений.** Например, о взаимоотношениях исполнительных органов различных субъектов Федерации и т. п.;
- 6) **Осуществляется охрана установленного в государстве порядка отношений.**



- Классификация нормативно-правовых актов производится по различным основаниям: по юридической силе; по содержанию; по объему и характеру действия; субъектам, их издающим.

- По юридической силе все нормативно-правовые акты подразделяются на **законы** и **подзаконные акты**.
- Нормативно-правовые акты классифицируются также по содержанию. Такое деление в известной мере условно. Условность эта объективно объясняется тем, что не во всех нормативно-правовых актах содержатся нормы однородного содержания. Имеются акты, содержащие нормы только одной отрасли права (например, трудовое, семейное, уголовное законодательство). Но наряду с отраслевыми нормативными актами действуют и акты, имеющие комплексный характер. Они включают нормы различных отраслей права, обслуживающих определенную сферу общественной жизни. Хозяйственное, торговое, военное, морское законодательство — примеры комплексных нормативно-правовых актов.

- По объему и характеру действия нормативно-правовые акты подразделяются:
- 1) на акты общего действия, охватывающие всю совокупность отношений определенного вида на данной территории;
- 2) на акты ограниченного действия — распространяются только на часть территории или на строго определенный контингент лиц, находящихся на данной территории;
- 3) на акты исключительного (чрезвычайного) действия. Их регулятивные возможности реализуются лишь при наступлении исключительных обстоятельств, на которые рассчитан акт (военных действий, стихийных бедствий).

- По основным субъектам государственного правотворчества нормативно-правовые акты можно подразделить на акты законодательной власти (законы); акты исполнительной власти (подзаконные акты); акты судебной власти (юрисдикционные акты общего характера).

- **Закон** главный и преимущественный нормативно- правовой акт современного государства. Он содержит правовые нормы, которые регламентируют наиболее важные стороны общественной и государственной жизни.
- Определение закона можно сформулировать следующим образом: это нормативно-правовой акт, принимаемый высшим представительным органом государства в особом законодательном порядке, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения с точки зрения интересов и потребностей населения страны.

- Из данного определения вытекают признаки закона как основного источника права, как нормативно-правового акта, обладающего высшей юридической силой:
- 1) законы принимаются высшими представительными органами государства или самим народом в результате референдума;
- 2) законы принимаются по основным, наиболее существенным вопросам общественной жизни, которые требуют оптимального удовлетворения интересов личности;
- 3) законы принимаются в особом законодательном порядке, что не присуще подзаконным нормативно-правовым актам.

- Принятие закона включает в себя четыре обязательные стадии: внесение законопроекта в законодательный орган; обсуждение законопроекта; принятие закона; его опубликование (обнародование). Принятие закона в результате референдума также осуществляется в законодательном порядке, предусмотренном Законом о референдуме;

- 4) законы не подлежат контролю или утверждению со стороны какого-либо другого органа государства. Они могут быть отменены или изменены только законодательной властью.  
Конституционный или другой аналогичный суд может признать закон, принятый парламентом, неконституционным, однако отменить его может только законодательный орган;



- 5) законы представляют собой ядро всей правовой системы государства, они обуславливают структуру всей совокупности нормативно-правовых актов, юридическую силу каждого из них, субординацию нормативно-правовых актов по отношению друг к другу.

- В свою очередь законы подразделяются на **конституционные** и **обыкновенные**.
- Конституционные законы определяют основные начала государственного и общественного строя, правовое положение личности и организаций. На основе конституционных законов строится и детализируется вся система нормативно-правовых актов. Конституция по отношению к другим нормативно-правовым актам, в том числе и законам, обладает высшей юридической силой.
- Обыкновенные законы принимаются и действуют в строгом соответствии с конституционными актами, регламентируют определенные и ограниченные сферы общественной жизни.

- **Подзаконные нормативно-правовые акты** – это правотворческие акты компетентных органов, которые основаны на законе и не противоречат ему. Подзаконные акты обладают меньшей юридической силой, чем законы, они базируются на юридической силе законов и не могут противостоять им. Эффективное регулирование общественных отношений имеет место тогда, когда общие интересы согласуются с индивидуальными интересами. Подзаконные акты как раз и призваны конкретизировать основные, принципиальные положения законов применительно к своеобразию различных индивидуальных интересов.

- По своему содержанию подзаконные акты, как правило, являются актами органов исполнительной власти.
- По субъектам издания и сфере распространения они подразделяются на общие, региональные и местные, ведомственные и внутриорганизационные акты.

# Индивидуальные акты

- **Индивидуальные акты** в отличие от нормативных носят ярко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер.
- По своему юридическому содержанию это — распорядительные или правоприменительные правовые акты.

- В них всегда получают свое прямое выражение конкретные юридически властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти.
- Конкретность таких волеизъявлений (предписаний) проявляется в том, что, во-первых, с их помощью решаются индивидуальные, конкретные дела или вопросы, возникающие в сфере государственного управления; во-вторых, они персонифицированы, т. е. являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных правоотношений.

- **В качестве показательного примера индивидуального административно-правового акта может служить приказ о назначении того или иного лица на ту или иную должность в аппарате управления, постановление полномочного органа (должностного лица) о назначении виновному в совершении административного правонарушения наказания .**

# АКТЫ ТОЛКОВАНИЯ

- **Акты толкования** — это один из видов правового акта компетентного органа, направленный на разъяснение содержания правовых предписаний.
- Эти акты по многим свойствам сходны с нормативными актами:
  - а) являются продуктом волевой деятельности;
  - б) имеют целевой характер;
  - в) обладают обязательностью;
  - г) им присуща иерархичность, определяемая статусом объекта и субъекта толкования;



- Однако наиболее важно, как представляется, указать на особенности актов толкования. Они таковы:
- а) не устанавливают новых норм права, не отменяют и не изменяют их, хотя в некоторых случаях восполняют правовые пробелы;
- б) уточняют, конкретизируют правовые предписания;
- в) не имеют самостоятельного регулятивного значения, а могут применяться только в связи с интерпретируемыми правовыми предписаниями;

- г) дают возможность объективировать результат познания (уяснения) нормативных предписаний;
- д) имеют юридическую силу и практическое значение только в течение срока действия правового предписания, т. е. разделяют его юридическую судьбу;
- е) могут влиять на систему ценностей, сложившуюся в обществе;
- ж) способны разрешать противоречия, возникшие между правовыми предписаниями.