

Методы государственного управления.

1. Понятие и виды методов государственного управления.

Одной из важнейших категорий, характеризующих государственное управление как объект анализа со стороны науки административного права, наряду с категорией формы государственного управления, является теоретическая категория метода государственного управления.

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственному управлению под ним понимается способ, прием, средство практической реализации задач и функций исполнительной власти в деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме.

В подобном виде метод позволяет получить необходимое представление о том, как функционирует механизм исполнительной власти, как практически осуществляются управленческие функции, с помощью использования каких средств. Данная категория имеет в силу этого прямое отношение к характеристике сущности процесса реализации исполнительной власти, являясь одним из ее неперенных элементов. Она служит также целям придания управлению динамики.

Методы государственного управления органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти. Осуществление исполнительной власти (государственное управление) реализуется органами исполнительной власти и их должностными лицами посредством определенных административным правом конкретных методов исполнительно-распорядительной деятельности (административно-правовых методов государственного управления).

Административно-правовые методы государственного управления находятся в единстве с формами государственного управления. Форма

государственного управления обуславливает и выбор метода государственного управления, связанного задачами управления. Метод государственного управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный). В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

Также следует отметить, что метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления. Выбор конкретных методов государственного управления находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но прежде всего - от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Таким образом, под методами государственного управления понимаются определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия. Выбор конкретных методов государственного управления определяется задачами, стоящими перед органом исполнительной власти или должностным лицом, а также их компетенцией.

Административно-правовые методы государственного управления обладают следующими основными признаками:

- они используются в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц в целях решения задач государственного управления;
- они определены правом и закреплены в законодательных и иных нормативных актах, определяющих статус субъектов государственного

управления. Этим административно-правовые методы государственного управления отличаются от экономических, социально-психологических и других методов, используемых в других сферах управленческой деятельности;

- они выражаются в конкретных мерах воздействия субъектов государственного управления на сознание и поведение людей в целях укрепления законности и правопорядка в управляемой сфере.

Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как административно-правовые. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществить эффективное, рациональное управление.

В сфере государственного управления действуют два универсальных метода - убеждение и принуждение. Эти методы являются универсальными способами воздействия на волю и поведение людей в любой сфере деятельности, в том числе и в государственном управлении. Это два взаимосвязанных, взаимодополняющих "полюса" единого целого, т.е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка.

С помощью методов убеждения стимулируется должное поведение участников управленческих отношений. К этим методам относятся такие определенные административным правом приемы и способы государственного управления, как разъяснения, рекомендации, применение поощрений и др.

К методам принуждения относится привлечение лиц к административной ответственности, а также ряд иных мер административного принуждения. Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу нерезультативности убеждения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности. При необходимости в обеспечении общественной безопасности действует особый комплекс принудительных мер, в совокупности с юридической ответственностью обозначаемых как административное принуждение.

Специальный подход к проблематике видовой классификации административно-правовых методов исходит прежде всего из содержания

управляющего воздействия. Из множества классификационных вариантов, как правило, наиболее распространенным является выделение двух групп методов, а именно - административных и экономических.

Административные методы обычно квалифицируются в качестве способов или средств внеэкономического или прямого управляющего воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни. Свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, в содержании которых проявляется властное обеспечение должного поведения управляемых объектов. Прямой их характер означает, что субъект управления в рамках своей компетенции принимает управленческое решение (правовой акт управления), юридически обязательное для объекта управления, т.е. адресата. Налицо прямое предписание ("команда"), требование подчиниться установленному правопорядку, ибо управляющее воздействие предполагает императивный (директивный) вариант волеизъявления субъекта управления. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления, являющегося одним из существенных каналов практической реализации государственной власти.

Внеэкономический характер данных методов означает, что реальным объектом управления является сознательно-волевое поведение управляемых (будь то гражданин или организация). Должное поведение в сфере государственного управления обеспечивается через волю и сознание управляемых ("соподчинение воле"). При этом используются в необходимой мере средства убеждения и принуждения. Допускается возможность юридического принуждения к должному поведению, что, однако, не дает оснований для отождествления прямого управляющего воздействия с принуждением.

С учетом названных качеств административных методов очевидно, что без их использования невозможно достижение целей упорядочивающего

воздействия на поведение различных участников управленческих общественных отношений. Кто-то должен решать повседневно возникающие в этой сфере вопросы, для чего и необходимы соответствующие рычаги юридического властвования. И они находятся в руках субъектов государственно-управленческой деятельности, которые осуществляют администрирование, т.е. управление. На этой базе и возникло наименование наиболее характерных для этих субъектов методов - административные.

Экономические методы обычно характеризуются в качестве способов или средств экономического или косвенного воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления. Главное при этом заключается в том, что с их помощью субъект управления добивается должного поведения управляемых путем воздействия на их материальные интересы, т.е. опосредованно в отличие от способов прямого властного воздействия.

Объект управления ставится в такие условия, когда он сам начинает действовать должным образом не под влиянием угрозы, страха наказания, директивных предписаний (команд) субъекта управления, а в силу того, что такое его поведение материально стимулируется. Чаще всего стимулирующие средства сводятся к экономическим (например, материальное поощрение, предоставление имущественных льгот, налогов, пошлин, квот, тарифов и т.п.). Тем самым стимулируется экономическая (материальная) заинтересованность объекта в выполнении поставленных перед ним задач. Управляющее воздействие осуществляется не прямо на поведение (это можно делать, а это нельзя и т.п.), а косвенно (опосредованно), т.е. через воздействие на материальные (имущественные) интересы объекта управления. Должное поведение последнего достигается перспективами материальных выгод, равно как и угрозой материальных санкций. Следовательно, экономические рычаги, используемые в процессе решения управленческих задач, устанавливают систему материальных стимулов. Однако управляющее воздействие составляет содержание и таких рычагов, что сближает их по конечной цели с рычагами

прямого (административного) характера, ибо и те и другие методы должны быть облечены в административно-правовую форму.

В теории административного права методы государственного управления классифицируются и по другим основаниям.

Так, по содержанию выделяются следующие методы:

- установление правил поведения общеобязательного характера;
- предписание о совершении, запрещении или разрешении определенных действий;
- государственная регистрация (лицензирование);
- установление стандартов;
- осуществление надзора и контроля;
- разрешение споров между участниками управленческих отношений;
- применение мер поощрения и административного принуждения;
- приостановление или отмена правовых актов подведомственных государственных органов и должностных лиц и др.

По юридическим свойствам административно-правовые методы государственного управления подразделяются на нормативные и индивидуальные. К нормативным относится издание правовых актов, регулирующих управленческие отношения в определенных сферах, к индивидуальным - предписания в виде прямых распоряжений конкретным лицам.

По способу воздействия на поведение субъектов административно-правовые методы подразделяются на обязывающие к совершению определенных действий, уполномочивающие совершать определенные действия, а также запрещающие совершать какие-либо действия.

По форме предписания они могут быть подразделены на императивные, поручительные и рекомендательные.

2. Убеждение в административном праве

Для того чтобы охарактеризовать основные методы государственного управления, необходимо обратиться к анализу их содержания. В качестве такового выступает система мер, в которых конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов административного права. То есть прояснение вопроса о методах государственного управления требует обращения к анализу основных мер, применяемых в рамках убеждения или принуждения.

Поощрение, убеждение и принуждение — самостоятельные, однородные методы управления, представляющие собой целенаправленное воздействие на объект управления, но при этом конечный результат ими обеспечивается разными способами: путем ущемления прав (принуждение), предоставления дополнительных благ (поощрение), иных мер — призывов, разъяснений (убеждение).

Стимулы - это средства, побуждающие деятельность людей, активизирующие их возможности. С помощью стимулов публичная власть осуществляет целенаправленное воздействие на интересы граждан, формирует их заинтересованность в совершении определенных поступков. Стимулирование, побуждение к действию производится путем воздействия на потребности и интересы людей, а следовательно, на их волю и поведение.

Стимул - это правовое побуждение к законопослушному поведению, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования.

Убеждение, как было указано выше, по своей природе направлено на такое воздействие на поведение людей, при котором те или иные действия совершаются ими в согласии с их внутренними убеждениями, добровольно и сознательно. Такого рода эффекта можно добиться посредством применения следующих видов мер:

- стимулирующих (в том числе поощрительных);

- воспитательных;
- разъяснительных.

Первая группа мер основана на все тех же не очень положительных свойствах человеческой природы (жадность, стяжательство, стремление к наживе, тщеславие, зависимость от чужого авторитетного мнения, карьеризм и т.п.). Вполне оправданным представляется суждение о том, что всякая деятельность человека так или иначе связана со стимулами. Не имея причин для совершения тех или иных действий, человек прекратил бы всякую деятельность. Условно говоря, стимул - основа эволюции (желание убить мамонта заставило когда-то человека сделать из камня топор). Стимулирующие меры могут носить экономический, организационный, социальный характер, а также являться поощрительными.

Экономические меры стимулирования применяются в основном в отношении субъектов хозяйственного оборота: юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и могут проявляться в виде установления налоговых и финансовых льгот; квотировании; льготном кредитовании; введении льготных режимов осуществления тех или иных видов деятельности.

Стимулирование организационного характера заключается, в частности, в облегчении процедуры прохождения определенных бюрократических процедур для стимулируемого объекта, введении упрощенной процедуры бухгалтерской и налоговой отчетности, предъявлении менее строгих требований к структуре, порядку деятельности, организации работы организации и т.п. мерах, применяемых чаще всего в отношении молодежных, благотворительных, религиозных и других некоммерческих организаций, общественных объединений, т.е. коллективных субъектов административного права, нуждающихся в поддержке в силу приоритетов государственной политики в соответствующей области.

Социальное стимулирование основано на создании системы льгот, обеспечивающих поддержание надлежащего жизненного уровня социально незащищенных слоев общества. Существующие в действующем

законодательстве системы льгот и компенсаций по отношению к инвалидам, лицам пожилого возраста, сиротам, жертвам техногенных и природных бедствий, ветеранам войны и труда и т.п. категориям являются социальными мерами стимулирования. В данном случае с помощью указанных мер государством стимулируется состояние социальной стабильности, адекватное социальное поведение достаточно широкого круга лиц, недостаточно приспособленных в силу объективных причин к жизни в условиях рыночного хозяйства.

Поощрительное стимулирование основано на адресном выделении того или иного лица в связи с осуществляемой им деятельностью, совершением конкретного социально положительного поступка. Поощрительные меры могут быть морального, материального и смешанного характера. Моральное поощрение может проявляться во вручении грамот, объявлении благодарности, помещении фотографии на Доску почета, награждении нагрудным знаком, государственной наградой, присвоении специального звания (Героя России, Героя труда, заслуженного педагога, артиста, юриста, мастера спорта и т.п.). Материальные поощрительные меры - это надбавки (за ученую степень, за знание иностранных языков), премии (за высокую производительность труда, за победу в конкурсе) и ценные подарки. Зачастую поощрительные меры носят смешанный характер (например, администрация исправительного учреждения может поощрить заключенного получением дополнительной посылки, одновременно морально и материально стимулируя его к соблюдению требований режима отбывания наказания).

Воспитательные меры убеждения применяются в государственном управлении достаточно ограничено. Так, применение таких мер установлено ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности". Уголовно-исполнительный кодекс РФ устанавливает, что в исправительных учреждениях осуществляется нравственное, правовое, трудовое, физическое и иное воспитание осужденных к лишению свободы, способствующее их исправлению. Воспитательная работа с

осужденными организуется дифференцированно с учетом вида исправительного учреждения, срока наказания, условий содержания в индивидуальных, групповых и массовых формах на основе психолого-педагогических методов. Для организации воспитательной работы с осужденными в исправительных учреждениях создается материально-техническая база. Большое воспитательное воздействие оказывают такие меры, как пропаганда и агитация (здорового образа жизни, бережного отношения к природе), личный пример образцового социального поведения высших должностных лиц государства, небюрократический подход к социально актуальным проблемам и т.д.

Разъяснительные меры стимулирования - это проведение митингов, организация инструктажей, публичные выступления и интервью высших должностных лиц государства, выпуск листовок, рекламных материалов (в том числе так называемая "социальная реклама" на телевидении), а также манипулирование (безусловно, недопустимое) средствами массовой информации. Собственно, разъяснительные меры направлены в той или иной степени на создание общественного мнения по конкретному вопросу социальной действительности.

Искусно реализуя свои правовые и фактические возможности, субъект власти обеспечивает адекватный перевод стимулов в мотивы поведения подвластных. Стимулирование предполагает использование "кнута и пряника", различных поощрительных и принудительных мер, материальных и моральных факторов. Его важнейший, наиболее эффективный вид - поощрение.

Поощрение - способ воздействия, который через интерес, сознание направляет волю людей на совершение полезных с точки зрения поощряющего дел. Поощрительное воздействие возбуждает интерес к совершению определенных дел, получению материального, морального или иного одобрения.

В настоящее время существует большое число юридических норм, регулирующих вопросы поощрения. В их числе нормы конституционного, административного, трудового и других отраслей права. Правовое поощрение - это форма и мера юридического одобрения добровольного, заслуженного

поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия.

Действующими правовыми актами закрепляются виды поощрения; основания их применения; полномочия субъектов власти поощрять; порядок поощрения (поощрительное производство).

В рассматриваемом правовом институте много норм административного права. Ими закрепляется большое число разных мер поощрения, разнообразные основания поощрения и широкий круг субъектов, которые могут быть поощрены.

Как метод деятельности исполнительной власти поощрение характеризуется следующими особенностями:

- фактическим основанием для него является заслуга, деяние, положительно оцениваемые субъектом власти;
- связано с оценкой уже совершенных деяний;
- персонафицировано, применяется в отношении отдельных индивидуальных или коллективных субъектов;
- состоит в моральном одобрении, наделении правами, льготами, материальными ценностями и иными благами;
- косвенно, через интересы, эмоции, сознание воздействует на волю поощряемого, стимулируя, побуждая его. Поощрение связано с существующей у подавляющего большинства людей потребностью в оценке их дел, в признании их заслуг и просто во внимательном отношении к тому, чем они занимаются.

Основные принципы поощрительной деятельности: обоснованность, оперативность, гласность, разнообразие - вытекают из общих принципов функционирования публичной исполнительной власти. Их соблюдение обеспечивает эффективность этой разновидности властвования.

Гласность поощрительной деятельности важна и для того, кто отличился, и для окружающих. Она повышает авторитет поощренного, улучшает отношение к нему окружающих, положительно влияет на многих из тех, кто узнал, кого и за что поощрили.

Виды правовых поощрений устанавливаются законами, указами президентов, актами органов исполнительной власти, администрации государственных и негосударственных организаций.

Как метод осуществления управленческих действий поощрение представляет систему способов стимулирующего воздействия. Стимулирование хороших дел органично связано с позитивной административной деятельностью. Разнообразие этих дел очень велико, а значит, и средства их поощрения должны быть многочисленны и разнообразны.

Все средства позитивного стимулирования по способу их воздействия на поощряемых можно поделить на:

- моральные;
- материальные;
- смешанные;
- статутные.

Самые распространенные материальные поощрения - премии и ценные подарки. Существует огромное разнообразие премий (в том числе государственные, правительственные, губернаторские, производственные). Ценным подарком может быть почти любой предмет, имеющий ценность. В вузах и в иных учебных заведениях, например, студентам, учащимся повышаются размеры стипендий, сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие-офицеры награждаются именным оружием и т.д.

Меры поощрения могут быть одновременно и моральными, и материальными. Такой смешанный характер воздействия имеет, например, досрочное присвоение очередного звания или присвоение звания на одну ступень выше, чем предусмотрено по занимаемой должности. Помимо морального такая мера имеет и материальный эффект - увеличение размера получаемого оклада.

Говоря о смешанном характере воздействия, нужно учитывать, что кроме чисто морального и материального поощрения в связи с этим приобретаются еще и дополнительные права, льготы и др.

При строгом подходе статутные средства поощрения можно считать смешанными. Но их основная особенность в том, что они изменяют правовой статус гражданина на всю оставшуюся жизнь. Их применение превращает его в заслуженного артиста (строителя, агронома, учителя, тренера, геолога и т. д.), почетного гражданина города, лауреата Государственной премии. Это влечет долговременные моральные и материальные последствия, получение разных льгот.

Применяются статутные меры в основном к гражданам. Но когда они используются в отношении организаций, статус последних тоже изменяется.

Соотношение методов поощрения и убеждения

Критерии	Поощрение	Убеждение
Общие черты		
Вытекают из того, что они являются методами государственного управления, им присущи все признаки последних		
Различия		
1. Объект воздействия	Интерес	Сознание
2. Меры воздействия	Дополнительные материальные или моральные блага	Призывы, разъяснения, беседы, обмен опытом и т. д.
3. Нормативная база	Материальные (определяют вид и размер поощрения) и процессуальные (определяют порядок предоставления поощрения) поощрительные нормы	Единой нормативной базы нет; отдельные нормы правовых актов в зависимости от сферы применения метода (например, призывы избирательной комиссии принять участие в выборах в рамках информирования избирателей можно рассматривать как применение государственного убеждения - см.: ст. 45 ФЗ от 12.06.2002. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»)

4. Субъект воздействия	Специально уполномоченные на то органы и должностные лица (Президент РФ, Правительство РФ, руководитель государственного органа и др.)	Широкий круг субъектов
5. Субъекты, к которым применяются	Физические, юридические лица, коллективы граждан и т. п.	Физические лица
6. Фактическое основание	Заслуга (действия, превышающие обычный уровень поведения)	Различны в зависимости от сферы применения
7. Форма осуществления	Правовая деятельность, влекущая юридические последствия; осуществляется с соблюдением определенной процедуры	Факт убеждения не влечет юридических последствий; процедура использования слабо формализована
Взаимодействие		
<p>Поощрение, создавая в сознании отдельных граждан и их коллективов убеждение в правильности и полезности определенного варианта поведения, служит в известном смысле средством убеждения. Что же касается убеждения, то оно не в состоянии выполнить функции поощрения в строгом значении этого слова.</p>		

3. Особенности и формы метода стимулирования

Метод стимулирования часто связывают только с таким способом воздействия, как поощрение. Представляется, что стимулирование следует понимать в широком смысле как комплексный способ воздействия, сочетающий в себе меры и поощрения, и принуждения.

Под стимулом понимается средство, побуждающее к каким-либо действиям. Он может быть внутренним (внутренние мотивы для совершения деяния) и внешним (внешние средства побуждения к действию — материальные или моральные блага).

Особенности метода стимулирования:

- 1) комплексный метод, включающий элементы поощрения и принуждения;
- 2) это метод косвенного воздействия на объект управления, обращенный к его интересу;
- 3) объект управления добровольно выбирает вариант поведения;
- 4) может быть направлено только на будущее поведение объекта управления;
- 5) стимулируется только правомерное поведение, выгодное для государства и общества.

Стимулирование может быть нормативным (издается нормативный правовой акт, содержащий ориентиры возможного поведения) и фактическим (стимулирование осуществляется путем передачи объекту управления каких-либо благ заранее, до совершения стимулируемых действий).

Основными формами стимулирования являются:

- 1) создание ситуации невыгодных последствий, когда при отклонении от нормы к объекту управления могут быть применены меры принуждения;
- 2) создание ситуации, когда объект управления своими действиями как бы сам себя вознаграждает или наказывает;
- 3) предварительное создание объекту управления благоприятных условий для определенного вида деятельности.

Метод стимулирования является одним из эффективных демократичных методов управления, применяемых в различных сферах нашей жизни.

Контрольные вопросы.

Задания выполняются письменно. Ответы следует записать в тетрадь.

1. Охарактеризуйте понятие и виды методов государственного управления.
2. Какие существуют признаки методов государственного управления?
3. Охарактеризуйте универсальные методы государственного управления.
4. Приведите классификацию методов государственного управления.
5. Охарактеризуйте убеждение как метод государственного управления.
6. Охарактеризуйте стимулирование как метод государственного управления.
7. Чем отличается поощрение от стимулирования?
8. Приведите примеры мер поощрения и стимулирования.