

М. И. ЖУМАГУЛОВ

КЛАССИФИКАЦИИ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В научной литературе предлагается несколько видов классификации методов государственно-управления. Так, А.П. Коренев предлагает административные методы управления классифицировать по форме выражения (административно-правовые и административно-организационные), юридическим свойствам (нормативные и индивидуальные), способу воздействия на поведение объектов управления (обязывающие, уполномочивающие, запрещающие и поощряющие), форме предписания (категорические, поручительные и рекомендательные).¹

Н.М. Конин подразделяет методы государственного управления по масштабам применения на всеобщие и частные (к первой группе методов управления отнесены убеждение и принуждение); по характеру и направленности организующего взаимодействия – на правовые и неправовые методы; а также методы идеологического воздействия, методы психологического воздействия, методы организационно-властного (административного) воздействия².

Особого внимания заслуживает позиция профессора Ю.М. Козлова в вопросе о классификации методов управления. Ученый считает, что все такого рода методы необходимо разделить на: методы управляющего воздействия, всегда имеющие внешнее юридически-властное значение и выражение, а потому и являющиеся собственно методами управления; методы организации работы аппарата управления, имеющие чисто внутриаппаратное значение; методы совершения отдельных управленческих действий (методы процедурного характера). Характерно, что лишь первые из них, по мнению автора классификации, являются административно-правовы-

ми методами, поскольку именно в них проявляются все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть. При этом ученый, на наш взгляд, вполне справедливо отрицает значение деления административных методов на методы прямого (внеэкономического) и косвенного (экономического) воздействия, обосновывая это тем, что проблема административных и экономических методов управления диалектична, а следовательно, недопустимо их антагонистическое противопоставление.³

Завершая краткий обзор представленных в науке административного права вариантов классификации методов государственного управления, укажем, что достаточно интересные альтернативы обнаруживаются в работах и других ученых⁴.

Не отрицая значимости приведенных и иных классификаций методов государственного управления, тем не менее отметим, что, проанализировав многообразные варианты воздействия государства на личность, с точки зрения природы осуществляемого воздействия, мы, как и большинство ученых, неизбежно приходим к выводу о том, что существуют два основных варианта такого воздействия: убеждение, проявляющееся в стимулировании, воспитании, разъяснении и т.п. способах, и принуждение. Справедливости ради следует сказать, что вышеуказанные ученые никоим образом не обходят своим вниманием и такую градацию методов государственного управления.⁵ В частности, А.П. Коренев подчеркивает: «Существует два универсальных способа воздействия на сознание и волю людей: убеждение и принуждение. Они составляют всеобщие

¹ Коренев А.П. Административное право России: Учебник. В 3-х частях. Часть 1. М., 1996. С. 161-163.

² Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов, 2001. С. 279-280.

³ Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 285-292.

⁴ См., например: Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. М., 1996. С. 144-145; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право? Учебник для вузов. М., 1998. С. 245-252; Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. М., 1990. С. 154-158; и другие.

⁵ Стариков Ю.Н. Указ. соч. С. 233-234; Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 26-29; Коренев А.П. Указ. соч. С. 182-211; Конин Н.М. Указ. соч. С. 280-284; Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 286, 292; также см. другие работы указ. авторов.

методы социального, в том числе и государственного управления»⁶.

Переходя к анализу соотношения принуждения как метода государственного управления с убеждением, выступающим в качестве его альтернативы, прежде всего с удовлетворением констатируем, что в настоящее время в науке административного права существует редкое единодушие в вопросе о приоритете убеждения над принуждением в системе управленческих методов. Российский ученый-правовед дореволюционной поры И.Т. Тарасов еще во второй половине XIX века так характеризовал соотношение убеждения и принуждения, именуя меры первого положительными, а меры второго – отрицательными: «Прогрессивное начало в соотношении и сочетании положительных и отрицательных мер, посредством которых административная власть осуществляет свои задачи внутреннего управления, заключается в ограничении сферы приложения и преимущественного значения мер отрицательных и, наоборот, в постоянном возрастании значения мер положительных, при расширении и сферы приложения их»⁷. Особое значение констатация указанного положения вещей приобрела в период знаменательных преобразований конца прошлого столетия, произошедших в общественно-политической жизни страны. В частности, еще в самом их начале М.И. Пископин констатировал: «... сочетая убеждение и принуждение, ... государственное управление должно опираться прежде всего на метод убеждения»⁸.

Однако соотношение убеждения и принуждения в государственном управлении – вопрос не такой простой, как может показаться на первый взгляд. Метод убеждения, безусловно, является более эффективным и должен превалировать в системе методов государственного управления. К убеждению как методу воздействия на людей прибегают в процессе принятия разъяснительных, воспитательных, поощрительных, стимулирующих и других мер морального и материального характера. Бесспорно, государственное управле-

ние, основанное на убеждении, стабильнее и прочнее. Как справедливо заметили в свое время Л.Л. Попов и А.И. Шергин, «в результате применения мер убеждения соблюдение правил поведения становится сначала осознанной обязанностью, затем внутренней потребностью, основанной на глубоких нравственных убеждениях, и, наконец, превращается в стойкую привычку»⁹.

Однако государственная власть в процессе реализации государственной политики неизменно вынуждена прибегать и к методу принуждения, в том числе административно-правового, что связано и с разнородным социальным составом общества, и с особенностями человеческой психологии в целом, и со многими другими объективными причинами. В связи с этим профессор Л.Л. Попов описывает соотношение убеждения и принуждения в государственном управлении следующим образом: «Российское государство, будучи по самой своей природе демократическим государством, не может строить отношения с населением на каких-либо иных основах, кроме убеждения граждан в: правильности своей политики и принуждения в отношении тех, чьи устремления и действия расходятся с волей большинства. Убеждение и принуждение используются государством не во имя каких-то абстрактных целей, а в интересах создания необходимых условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Следовательно, суть соотношения убеждения и принуждения состоит в том, что они **взаимно дополняют друг друга**, способствуя достижению одних и тех же целей»¹⁰ (выделено Л.Л. Поповым).

Полностью разделяя мнение Л.Л. Попова в части характеристики соотношения убеждающих и принудительных средств государственного воздействия, еще раз подчеркнем: признание преобладающей роли убеждения в системе методов государственного управления не должно трактоваться как умаление роли принуждения, поскольку государственное принуждение является неотъемлемым элементом всякого государственно организованного общества, выступая

⁶ Корнев А.П. Указ. соч. С. 161.

⁷ Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права: Конспект лекций. Т. 1. Ярославль, 1888. С. 285.

⁸ Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. М., 1990. С. 171.

⁹ Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность. Сущность, применение и эффективность административных взысканий. Л., 1975. С. 11.

¹⁰ Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 293.

сущностным атрибутом властных общественных отношений. Иными словами, без принуждения как метода воздействия невозможно (во всяком случае, на современном уровне развития цивилизации) мирное и прогрессивно ориентированное сосуществование индивидов в рамках единого государства. При этом принуждение, безусловно, имеет вторичный по отношению к убеждению характер.

Вышеприведенные размышления о месте и значении принуждения в системе методов государственного управления в большой степени объясняют и особую важность теоретических изысканий в области применения принудительных мер в управленческом процессе. Особая актуальность исследования проблемы правовой регламентации принуждения в целом и административного принуждения в частности на современном этапе обусловлена множеством причин: Вслед за Ю.Н. Стариловым и А.Ф. Пехтеревым выделим три основные их группы:

- экономические, связанные со стремлением государства построить рыночную экономику и потребностью государственного регулирования рыночных отношений конкретными правовыми средствами и в определенных пределах;

- политические, вызванные необходимостью обеспечения реализации провозглашенных и закрепленных Конституцией Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.¹¹ основных прав и свобод граждан; создания и поддержания режима законности в сфере исполнительной власти, в области функционирования административно-властных правовых отношений; обеспечения защиты государства поддержанием общего правопорядка, механизма государственного управления, экологии и общественного порядка;

- правовые, обусловленные созданием в стране нового и реформированием старого административного законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере функционирования исполнительной власти и государственно-го управления¹².

Итак, вплотную подходя к правовому анализу понятия административно-правового принуж-

дения, мы должны констатировать, что принуждение – это применение силы: физической или моральной. Принуждение как всеобщий метод управления характеризуется неразрывной связью с методом убеждения. При этом принуждение неотъемлемо от права в качестве сущностной характеристики последнего (право обеспечено возможностью принуждения). Однако, констатируя все это, мы все еще не в состоянии определиться с понятием административно-правового принуждения, поскольку невыясненными остаются многие существенные признаки исследуемого явления. Его характеристика в приведенном выше контексте не позволяет, в частности, говорить о том, как должно применяться административно-правовое принуждение в практике государственного управления, каковы его отличительные черты, каково обратное воздействие права на административно-правовое принуждение.

В отношении *административного* принуждения можно лишь предположить, что в данном случае имеется в виду применение силы со стороны административных органов (администрации). Однако в данной работе речь идет о явлении более сложном. Думается, что представление о возможностях осуществления принудительных процедур со стороны государства в рамках административно-правовых установлений нуждается в более четкой терминологии, для выработки которой необходимо вникнуть в суть явления.

В этой связи прежде всего необходимо подчеркнуть, что административное принуждение (и с этим согласятся все правоведы) – это государственное принуждение, которое определяется в науке как «физическое или психическое воздействие органов государства на определенное лицо с целью заставить его, побудить силой к совершению предписанных государством действий, или воздержанию от действий, или определенному поведению, или, наконец, к подчинению известным ограничениям, связанным с личностью или имуществом»¹³ или как «...метод воздействия, состоящий в применении государственными органами и их должностными лицами установленных

¹¹ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (с изм. и доп. от 7 октября 1998 г. № 284-І). Алматы, 2002.

¹² Старилов Ю.Н. Вступительная статья / Административное принуждение и административная ответственность: Сборник нормативных актов / Сост. Старилов Ю.Н. М., 1998. С. XIII; Пехтерев А.Ф. Административное принуждение в деятельности правоохранительных органов России // Современное право. 2003. № 11. С. 22.

¹³ Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной Республики Болгарии. Общая часть. М., 1960. С. 350.

законом мер, представляющих собой систему правовых ограничений, лишений, обременений или иных действий, которые позволяют заставить обязанных лиц исполнять возложенные на них поручения и соблюдать установленные законом запреты, а также обеспечить правопорядок, безопасность личности, общества и государства от потенциальных и реальных угроз»¹⁴. Государственное принуждение характеризуется рядом особенностей, которыми как его разновидность наделено и административное принуждение. Вкратце остановимся на них:

1. Государственное принуждение применяется государственными органами, их представителями и специально уполномоченными государством иными субъектами правоотношений.

2. Основанием применения мер государственного принуждения является сопротивление установлениям, предписаниям, действиям уполномоченных государством должностных лиц: «Принуждением называется та деятельность администрации, посредством которой устраняется и подавляется встречаемое администрацией сопротивление...»¹⁵. Такое сопротивление чаще всего возможно в виде совершенного либо совершаемого правонарушения.

3. Содержание государственного принуждения составляют некоторые обременения, лишения, ограничения личного, имущественного, организационного, морального характера, которые человек вынужден претерпевать в связи с тем,

что его воля и желания не соответствуют воле государства.

4. Структурными элементами государственного принуждения выступают разнообразные меры принуждения: меры уголовного, дисциплинарного, материального, административного характера.

Вышеизложенное суждение о классификации методов государственного управления в разрезе науки административного права настоятельно требует своего изучения и формирования научного базиса административного права в отечественной науке. В последующем структурирование методов государственного управления позволит с практической точки зрения усовершенствовать действующие нормы административного законодательства Республики Казахстан и их адаптации в соответствии с международными нормами в рамках вступления в ВТО.

Резюме

Мемлекеттік басқару әдістемесі әкімшілік құқық ғылымы негізінде жіктеледі. Мақалада қаралған мәселе әлемде толық зерттелмегендіктен, қазіргі отандық ғылымда әкімшілік құқықтың ғылыми базисін қалыптастыру негізделіп, әрі қарай зерделеу қажеттілігі дәлелденеді.

Summary

Classification of methods of Stan management is investigated in the article the given problem requires its study and formation of scientific base of administrative law in modern domestic.

Поступила 02.05.2006 г.

¹⁴ Каплунов А.И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. 2004. № 12. С. 17.

¹⁵ Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права: Конспект лекций. Ярославль, 1888. С. 188-189.