Лекция 8. Административно-правовые методы.

План:

*8.1. Понятие административно-правовых методов.*

*8.2. Виды административно-правовых методов.*

8.1. Понятие административно-правовых методов

Наряду с административно-правовыми формами в процессе практической реализации исполнительной власти важная роль отводится методам управленческой деятельности (методам управления). В чем их суть?

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственно-управленческой деятельности под ним понимается способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной 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 непременных элементов. Она служит также целям придания управлению динамики.

Следовательно, метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.

Методы любой деятельности разнообразны. В равной степени это относится и к методам управления, ибо различны по своему назначению субъекты исполнительной власти, различны и находящиеся под их воздействием объекты. Но это не исключает возможности определенным образом типизировать их в интересах выявления присущих им наиболее значимых свойств и специфических черт.

Наиболее характерно для методов управления следующее.

1. Они органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти.

2. Они выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие субъектов исполнительной власти на соответствующие объекты.

3. Они непосредственно выражаются в связях между субъектами и объектами государственного управления.

4. Они используются субъектами исполнительной власти в качестве средств реализации закрепленной за ними компетенции.

5. Метод управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный).

6. С учетом многообразия приемов и способов реализации управленческой компетенции метод управления есть определенная возможность решения управленческих задач, стоящих перед субъектом исполнительной власти.

7. В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

8. Метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера.

9. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее ощутимое проявление они получают в правовых актах управления.

10. Выбор конкретных методов управляющего воздействия 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.).

Итак, по главным своим показателям метод управления есть средство целенаправленного управляющего воздействия. Такой подход к его пониманию сближает его с методом правового регулирования управленческих общественных отношений. Общее для них - и тот, и другой являются регулирующими средствами, т.е. выступают в роли "носителей" административно-правовых предписаний, запретов и дозволений. Однако акценты при этом различны: либо речь идет о механизме правового регулирования, в принципе едином для всех отраслей права, либо об управленческом "инструментарии", используемом конкретными исполнительными органами (должностными лицами) для решения стоящих перед ними повседневных задач. Методы правового регулирования распространяются на всех участников регулируемых общественных отношений, включая и эти органы (должностных лиц), в то время как методы управления используются только ими. Конечно, в них находят соответствующее выражение методы административно-правового регулирования, что, тем не менее, не приводит к их отождествлению, хотя в своем правовом выражении метод управления может совпадать с методом правового регулирования. Но для этого он должен быть, во-первых, обязательно юридически оформленным и, во-вторых, иметь нормативное выражение, ибо правовое регулирование всегда нормативно. Методы же управления в наиболее типичном варианте - индивидуализированы. Налицо определенная степень производности методов государственно-управленческой деятельности от методов административно-правового регулирования этой деятельности. С другой стороны, нельзя отрицать и тот факт, что, например, целенаправленное управляющее воздействие составляет содержание как нормативных, так и индивидуальных юридически властных волеизъявлений. Однако не все методы управления правовые, что также следует учитывать. Тем не менее тесная связь двух вариантов понимания категории "метод" применительно к административно-правовому воздействию на сферу государственного управления налицо.

Главный критерий, необходимый для разграничения названных вариантов, в методологическом смысле следующий: метод правового регулирования - функция административного права; метод управления - функция субъекта административного права, причем не всякого, а лишь того, который одновременно является субъектом исполнительной власти (государственного управления).

Метод управления, будучи способом непосредственного управляющего воздействия со стороны исполнительного органа (должностного лица) на соответствующий объект, несет в своем содержании определенный "заряд" юридически властных полномочий, совокупность которых непосредственно предопределена сущностью административно-правового регулирования.

Следует различать:

а) методы управляющего воздействия; они всегда имеют внешнее юридически властное значение и выражение и являются собственно методами управления;

б) методы организации работы аппарата управления; они имеют чисто внутриаппаратное значение;

в) методы совершения отдельных управленческих действий; это методы процедурного характера.

Первые из них - административно-правовые методы. В них проявляются все основные качества, присущие государственно-управленческой деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть. С помощью такого рода методов, имеющихся в том или ином наборе в распоряжении каждого субъекта исполнительной власти, управляющее воздействие на объект практически осуществляется путем использования административно-правовых форм управления. Налицо - прямая связь между административно-правовыми формами и административно-правовыми методами. Практически тот или иной метод управления находит свое выражение в нормативных либо индивидуальных правовых актах управления.

Проблема административно-правовых методов чрезвычайно актуальна. Она обострена в настоящее время в связи с переходом к рыночным отношениям, с серьезными изменениями в механизме государственного управления и в организационно-правовом статусе многих субъектов управления и, что особенно важно, объектов (например, резкое усиление самостоятельности организаций и территорий), с известным развитием договорных связей в сфере государственного управления.

Под влиянием происходящих изменений вполне резонно ставится вопрос о границах использования в качестве метода управления прямых и односторонних юридически властных предписаний субъектов исполнительной власти. Однако это вовсе не означает полный отказ от присущей государственно-управленческой деятельности властности. Она объективно необходима и в условиях, когда непосредственная база для прямого распорядительства сверху сокращается и в виду разгосударствления множества хозяйственных и иных объектов. Возрастает удельный вес общерегулятивных средств воздействия на экономику и другие области жизни общества. Этому способствует известная деформация организационно-правовых связей между субъектами и объектами государственного управления (устранение прямой организационной подчиненности организаций органам исполнительной власти, перенесение центра тяжести работ по непосредственному управлению в хозяйственные структуры нового типа - концерны, корпорации и т.п., укрепление реальных начал федерализма и проч.). Значительно усиливается обратное влияние объектов управления на исполнительный аппарат.

8.2. Виды административно-правовых методов

Средства реализации управленческих задач и функций разнообразны, что дает основу для их классификации.

С общетеоретических позиций проявляется действие универсальных методов любой деятельности - убеждения и принуждения. Это - два взаимосвязанных, взаимодополняющих "полюса" единого целого, т.е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка.

С помощью средств убеждения прежде всего стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (включая правовое воспитание), разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия. 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. Приоритет, отдаваемый именно этим вариантам, порождает немало противоречивых суждений, разночтений, а потому проблема методов управления нуждается в детальном освещении.

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"), 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. Подразумевается реализация исполнительной власти.

Внеэкономический характер данных методов означает, что реальным объектом управления является сознательно-волевое поведение управляемых (будь то гражданин или предприятие и т.п.). Должное поведение в сфере государственного управления обеспечивается через волю и сознание управляемых ("соподчинение воль"). 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.

Последние здесь отсутствуют. Объект управления ставится в такие условия, когда он сам начинает действовать должным образом не под влиянием 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 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.

Проблема методов управления диалектична. Это означает, что недопустимо антагонистическое противоречие между методами прямого и косвенного воздействия. И для этого имеются соответствующие причины.

Во-первых, поскольку управленческая деятельность по своей природе административная ("административное" суть "управленческое"), постольку любые методы, используемые в процессе ее практического осуществления, не могут не быть административными. В силу этого выделение административных и экономических методов управления алогично; буквально имеются в виду "управленческие методы управления", независимо от того, какое содержание в них вложено, т.е. единые по своей сути методы управления.

Во-вторых, средства прямого (административного) и косвенного (экономического) назначения используются с единой конечной целью - реализация управленческого воздействия субъекта управления на поведение объекта управления.

В-третьих, эти средства практически используются одними и теми же, а не различными субъектами исполнительной власти.

В-четвертых, они используются в отношении одних и тех же объектов управления; не существует таких объектов, которые нуждаются исключительно в косвенном управляющем воздействии.

В-пятых, прямые и косвенные средства используются в практической деятельности соответствующих исполнительных органов (должностных лиц) в рамках единого варианта, а именно - как одностороннее и властное волеизъявление субъекта управления. Например, поощрительные или стимулирующие меры (премии, материальные льготы и т.п.) оформляются в виде соответствующих управленческих решений (приказ о премировании, решение о предоставлении кредитных или налоговых льгот и т.п.).

В-шестых, для реализации прямого и косвенного управляющего воздействия требуется, как правило, единая правовая форма. Между тем нередко при выделении административных и экономических методов исходят из того, что первые регламентированы правом, а вторые базируются непосредственно на объективных экономических закономерностях общественного развития. Подобная аргументация глубоко ошибочна. Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как административно-правовые. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществлять эффективное, рациональное и грамотное управление вообще. Тем более, что речь идет о самом существенном - о непосредственном (или опосредованном) управляющем воздействии на объект управления.

В-седьмых, практически в правовых актах управления можно обнаружить органическое сочетание экономического содержания и административно-правовой формы. Так, указы Президента РФ о повышении уровня заработной платы отдельным категориям работников, о материальных компенсациях в связи с инфляцией, несомненно, затрагивают материальные интересы, являясь в то же время юридической формой реализации государственно-управленческих функций. Экономические рычаги управляющего воздействия, следовательно, приобретают жизненность не сами по себе, а с помощью административно-правовых средств.

Конкретное содержание административно-правовых методов достаточно разнообразно. Это - установление правил поведения в сфере государственного управления общеобязательного или частного характера; утверждение конкретных (адресных) заданий; предписания о совершении определенных действий; назначение на должности; удовлетворение законных притязаний участников регулируемых отношений; запрещение определенных действий; выдача разрешений различного рода; осуществление регистрационных действий; проведение контроля и надзора; материальное и моральное поощрение; применение материальных санкций; разрешение споров между участниками управленческих отношений; установление стандартов; оформление государственных заказов; применение административно-принудительных мер и т.п.