

УДК 342.5

КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК МЕТОДА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2016 г.

И.Д. Фиалковская

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

i.fialk@yandex.ru

Поступила в редакцию 01.12.2015

Исследуется сущность метода административного регулирования, его самостоятельное значение, теоретические и практические вопросы регулирующего положительного воздействия в государственном управлении; формулируются понятие, признаки и виды административного регулирования.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, методы государственного управления, регулирование как метод государственного управления, признаки и виды административного регулирования.

Эффективность государственного управления зависит от его организации. А должную организацию управления характеризуют его методы. Методы определяют качественную сторону управления. Повышать эффективность государственного управления – значит совершенствовать его методы.

Государственное управление осуществляется в различных сферах, областях и отраслях общественно-политической деятельности. В этой связи следует вести речь о необходимости применения отличных друг от друга методов управленческого воздействия, определения их оптимальных пропорций. Совершенно очевидно, что методы, применяемые в области оборонного строительства, будут существенно отличаться от инструментария, используемого в области образования. Вместе с тем, несмотря на широкий диапазон применяемых мер государственно-управленческого воздействия, можно проводить определенную типизацию наиболее значимых свойств и черт методов управленческого воздействия.

Термин «метод» происходит от греческого *methodos*, что означает «способ познания, исследования явлений природы и общественной жизни: прием, способ или образ действия» [1, с. 376]. В словаре В.И. Даля дается следующее определение метода: «...способ, порядок, основание; принятый путь для хода, достижения чего-либо» [2, с. 323]. С.И. Ожегов методом называл «...способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь; способ действовать, поступать каким-нибудь образом, прием» [3, с. 354]. В философии метод рассматривается как «способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теорети-

ческого освоения действительности» [4, с. 266]. Характеристика предложенных определений позволяет сделать вывод, что метод определяет способы достижения поставленных управленческих целей и задач в соответствии с определенными направлениями деятельности (функциями). При помощи методов осуществляется связь между субъектом и объектом управления, организуется их совместная деятельность.

Из указанных выше определений становится очевидно, что метод представляет собой прием, способ или их совокупность, направленные на достижение поставленных целей и задач. В административно-правовой литературе под методами государственного управления понимают «способы и средства целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений с целью реализации функций управления и решения поставленных задач» [5, с. 194].

Проблема методов связана с функциями государственного управления. Методы и функции весьма близки друг с другом по своему характеру, ибо и те, и другие отражают содержание государственного управления. При этом методы и функции являются разными категориями.

Методы государственного управления изучаются наукой административного права, и в работах по этой теме предметом исследования оказываются, в основном, методы воздействия на управляемых. По данному критерию рассматриваются убеждение, поощрение и принуждение. Подробно эти методы рассмотрены нами ранее [6, с. 259–264; 7, с. 290–294; 8, с. 183–188]. Некоторые авторы предлагают и другие классификации методов (прямого и косвенного воздействия), но они рассматриваются как производные от убеждения и принуждения. Исследование различных

подходов к определению системы методов также было нами произведено [9, с. 261–267].

Но воздействие на управляемых – это конечный итог, результат государственного управления. Такой результат складывается из многих предварительных усилий государственного аппарата. Деятельность любого органа государственного управления, его должностного лица не ограничивается только воздействием на управляемые объекты (установление общеобязательных правил, разрешение индивидуальных дел, разъяснение задач и т.п.). Государственное управление включает в себя планирование, изучение вопросов, совещания, решение вопросов на разных стадиях управленческого процесса.

Объем деятельности по осуществлению государственного управления, предшествующей, сопутствующей и последующей непосредственному воздействию на управляемых, достаточно велик, при этом каждое из этих действий имеет свою самостоятельную форму и метод.

В 1969 году профессором Ю.М. Козловым выделялись две группы методов: внеэкономического воздействия и экономического воздействия [10, с. 113]. Позднее он писал, что акцент на этих вариантах порождает до сегодняшнего дня немало противоречивых суждений, разночтений, а потому проблема методов управления нуждается в детальном освещении [11, с. 271].

А.Е. Лунев предлагал четыре группы методов государственного управления:

- 1) морально-политические (убеждение, воспитание, моральное поощрение);
- 2) экономические (материальное поощрение, стимулирование деятельности);
- 3) организационные (прогнозирование, организация, координация, контроль и т.д.);
- 4) административно-директивные [12, с. 139–140].

Во-первых, в указанной классификации один метод – поощрение представлен в разных группах. Возможно, это оправданно при вышеуказанном подходе к классификации методов. Во-вторых, прогнозирование, координация, контроль традиционно относятся к функциям государственного управления. В-третьих, указанная классификация не в полной мере отражает разграничение сфер применения методов и различие в их характере.

Отдельного внимания заслуживает классификация методов управления, представленная М.И. Пискотиным. Он предложил развернутую систему методов управления, при которой они делятся на методы организации (способы организации аппарата управления) и методы деятельности (управление подведомственными объектами через целенаправленное воздействие).

Методы деятельности делятся на общие и специальные. На первом месте среди общих методов М.И. Пискотин выделяет убеждение и принуждение по признаку использования властных полномочий. Кроме того, по механизму воздействия на управляемые объекты в число общих методов автор включает методы прямого и косвенного воздействия (административные и экономические).

Среди специальных методов называются методы выполнения отдельных функций управления, методы выработки и принятия решений, в том числе планирование, учет и т.п.

Кроме того, автором выделяются и другие общие методы управленческой деятельности:

- регулирование – это выработка общей политики и ее реализация в нормативных актах; его основу составляет правовое регулирование;
- общее руководство – это практическое проведение в жизнь общей политики в отрасли управления, планирования, ее развития, в направлении деятельности подчиненных органов управления и контроле за подведомственными объектами;

– непосредственное управление – состоит в прямом и систематическом воздействии на управляемые объекты в соответствии с поставленными целями и задачами. Это повседневное управление оперативного характера [13, с. 13–21].

Классификация, предложенная М.И. Пискотиным, представляется наиболее подробной и в этом смысле заслуживает поддержки. Но, не исключая возможности данного подхода к классификации методов, следует отметить и спорные моменты.

Автором в качестве специальных методов выделяются планирование и учет, а это относится к функциям государственного управления. Раскрывая метод регулирования, автор связывает его с принятием нормативных актов. На наш взгляд, данный метод шире только нормативного регулирования. Он включает в себя и правовое (нормативное и индивидуальное) регулирование положительного характера, и неправовое (организационное и вспомогательное) регулирование. Также представляется, что применение на практике (в учебном процессе) такой объемной классификации будет затруднено в силу большого количества критериев, видов, подвидов. При этом определение некоторых методов носит нечеткий характер. Например, на практике (практическом занятии, семинаре) студенту затруднительно будет определить отличие регулирования и общего руководства. Кроме того, не всегда просто определить разницу между методами организации и методами деятельности. Представляется, что методы го-

государственного управления требуют объединения их в более крупные группы.

Регулирование как метод государственного управления может являться предпосылкой для общего руководства и непосредственного управления. Регулирование может быть и прямым и косвенным методом воздействия, и наконец, регулирование может быть и методом организации, и методом деятельности. Органы государственного управления регулируют деятельность управляемых объектов: устанавливают общие правила поведения, принимают конкретные решения в отношении граждан и государственных служащих, связанные с реализацией ими прав и обязанностей и т.п. В этих случаях и многих других регулирование как метод имеет самостоятельное значение.

Н.М. Добрынин среди прямых методов функционирования органов государственной власти выделяет методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования и государственного контроля [14, с. 42].

Данная классификация представляется логичной, однако и она вызывает вопросы.

Во-первых, представляется спорным в качестве метода прямого административного воздействия выделять убеждение (к косвенным методам автор относит, в частности, воспитание). Но, на наш взгляд, убеждение и воспитание взаимосвязаны. Убеждение влияет на воспитание, создавая заинтересованность и формируя привычку правомерного поведения.

Во-вторых, недостаточно четко формулируются различия между методом правового регулирования и публичного администрирования. Под правовым регулированием понимается совершение юридически значимых действий через предоставление прав и наложение обязанностей, возможность выбора варианта поведения. Вероятно, речь идет и о нормативном и об индивидуальном регулировании. Публичное администрирование автор определяет как формирование и функционирование властных структур и правовой системы. При таких определениях трудно разграничить указанные методы, т.к. отсутствуют четкие критерии их характеристик.

В-третьих, выделение метода государственного контроля как самостоятельного метода государственного управления также представляется спорным, поскольку контрольные мероприятия по обеспечению законности осуществляется и при использовании других методов государственного управления: принуждения, поощрения.

В общем виде под регулированием понимается система способов реализации функций по-

ложительного характера, повседневно практикуемых органами государственного управления, должностными лицами, государственными служащими.

М.И. Пискотин, предлагая в своей классификации метод регулирования, писал, что регулирование как метод государственного управления не следует отождествлять с регулированием как функцией государственного управления [13, с. 21].

Также Ю.Н. Старилов, рассматривая регулирование как функцию управления, определяет ее через использование методов и способов управления в процессе организации системы управления и ее функционирования. Функция государственного регулирования включает в себя принятие общеобязательных правил поведения, установление конкретных процедур управления, контрольную и координационную деятельность, реализацию прав и свобод граждан и т.д. Государственное регулирование характеризуется как «положительное» государственное управление, т.е. непрерывное решение вопросов государственной и общественной жизни. Регулирование лишено таких черт, как юрисдикционность, принуждение, наказание [15, с. 122–125].

Следовательно, если функция реализуется с помощью методов, то функция регулирования в государственном управлении реализуется через методы поощрения, регулирования и, возможно, убеждения.

Кроме того, Ю.Н. Старилов выделяет специфическую функцию государственного управления – осуществление государственного принуждения и специальную функцию – специальный государственный надзор [15, с. 127]. Данные функции в государственном управлении осуществляются посредством метода принуждения: дисциплинарного или административного.

Таким образом, функция определяет направление деятельности (например, право применения государственного принуждения в целях поддержания правопорядка), а метод способствует реализации функции в конкретном отношении (например, задержание гражданина за нарушение общественного порядка – административное принуждение). Аналогичное соотношение имеют функция и метод регулирования. Например, полномочия министерства осуществлять нормативно-правовую регламентацию общественных отношений (функция) реализуется через метод регулирования (принятие министерством инструкции).

Административное регулирование как метод государственного управления обладает следующими характерными признаками.

1. Административное регулирование связано с правомерной деятельностью субъектов и объектов государственного управления.

В отличие от убеждения, поощрения и принуждения поведение объектов отношения не отклоняется от заданных параметров.

Если сравнить регулирование с другими методами по этому критерию, то его самостоятельная роль в системе методов очевидна. Убеждение направлено на формирование будущего поведения, одобряемого государством. При принуждении поведение или обстоятельства отклоняются в негативную сторону, что влечет принудительное воздействие. При поощрении поведение также отклоняется от заданных параметров и связано с достижением особого высокого результата, которого при правомерном поведении не могло бы быть.

2. Административное регулирование используется постоянно.

Метод участвует в повседневной деятельности государственного аппарата, т.к. является способом решения разнообразных позитивных управленческих задач.

Основной целью государственного управления в целом и практической деятельности по формированию и реализации его многогранных проявлений в частности выступает обоснованность и эффективность управленческих функций, организационных структур, стадий управленческого процесса.

Особый характер имеют способы работы с информацией, средства подготовки и проведения организационных мероприятий, отбора и развития управленческих кадров, методы исполнения и контроля и т.д. К примеру, при осуществлении управленческой функции контроля применяются способы предварительного, текущего и последующего контроля, общей и выборочной проверки, документальной и фактической ревизии и др. В государственном управлении много организационных элементов: сессии, заседания, совещания, конференции. Каждый из них отличается своим местом и ролью в государственном управлении [16, с. 246].

3. Административное регулирование используется на всех стадиях управленческого процесса.

Именно от стадии управленческого процесса зависит наличие или отсутствие в правоотношении юридических последствий. В общем виде можно выделить следующие стадии управленческого процесса:

- принятие управленческого дела к рассмотрению, его оценка;
- рассмотрение управленческого дела, включающее изучение материалов, анализ сведений, разработку проектов правовых актов, их обсуждение и т.п.;

- принятие решения по делу, результатом которого является правовой акт;

- исполнение решения (требования);
- контроль за исполнением.

При этом, в зависимости от управленческой ситуации, в процессе могут реализовываться не все стадии в указанном порядке. Стадия исполнения решения может быть факультативной, поскольку бывают решения, которые не требуют исполнения (например, решение об отказе в заявленном требовании); стадия контроля также является факультативной.

В организационно-вспомогательных отношениях могут быть задействованы только факультативные стадии. Так, затребование отчета – стадия контроля, составление отчета – исполнение требования.

4. Административное регулирование может соответствовать как правовой, так и неправовой форме государственного управления.

Как было сказано, данный метод используется на различных стадиях управленческого процесса и поэтому не всегда имеет юридический результат.

Так, при подготовке управленческих решений используются следующие неправовые способы и приемы действий: изучение конкретных управленческих ситуаций на местах, в управляемых объектах; теоретическое осознание существа управленческой проблемы; ознакомление с имеющимся опытом решения подобной управленческой задачи; составление информационных записок, докладных и справок; анализ статистических материалов и др. [16, с. 248]. Цель неправового регулирования сводится к тому, чтобы возможно точнее сблизить последующее управленческое решение с потребностями в нем.

При принятии положительных управленческих решений, влекущих юридические последствия, также используется метод административного регулирования. Например, наделение правом: выдача лицензии, повышение в должности государственного служащего, регистрация по месту жительства – все эти отношения влекут юридические последствия и находятся под воздействием метода регулирования.

Если принуждение бессмысленно без права и никакой другой метод, используемый в управлении, не требует такой детальной регламентации, как принуждение, то регулирование в отдельных отношениях регламентируется нормами права, а в отдельных отношениях основано на авторитете закона. А убеждение, наоборот, основывается чаще на авторитете закона и применяется без специального правового регулирования, что и составляет его специфику [13, с. 11, 15].

5. Административное регулирование воздействует на управляемых прямо и косвенно. Прямое воздействие осуществляется, когда принимается решение в отношении субъектов права – объектов управления. В этом случае реализуются властные полномочия субъекта государственного управления путем принятия нормативных актов, распоряжений, приказов и иных правовых решений. Опосредованное, косвенное воздействие осуществляется, когда субъект управления осуществляет организационные действия и материально-технические операции, не связанные с участием объекта. Например, отношения, связанные с изучением общественного мнения, регистрацией документов, составлением отчетов, направлением запросов, оценкой статистических данных, не имеют конкретного объекта управления. Но такая деятельность осуществляется с целью последующего воздействия на объекты.

Таким образом, **административное регулирование – это совокупность средств, приемов, способов реализации оперативных функций государственного управления, связанных с решением правовых и организационных вопросов и основанных на правомерном поведении субъектов административного права.**

Попробуем представить классификацию административного регулирования по различным критериям.

По юридическим последствиям регулирование подразделяется на правовое и организационно-вспомогательное. Правовое регулирование влечет юридические последствия, с помощью данного метода возникает правовой результат в виде нормативного или индивидуального акта положительного характера. К организационно-вспомогательному регулированию относится деятельность, не влекущая юридических последствий (изучение законодательства, разработка проектов правовых актов, регистрация документов, проведение совещаний и многое другое).

По объему регулирование делится на общее управление и конкретные операции. Общее управление состоит в определении общей политики и ее реализации в правовых актах, организационных действиях, адресованных неопределенному кругу лиц. Конкретная операция связана с разрешением индивидуального позитивного дела в сфере государственного управления.

По характеру воздействия регулирование может быть прямым и косвенным. Прямое регулирование характеризуется как непосредственное воздействие на управляемые объекты, например принятие обязательного решения, выдача прямых поручений. Косвенное воздействие осуществляется посредством разнообраз-

ных приемов, не связанных с прямым воздействием, например регистрация жалобы, обсуждение проекта акта, изучение собранных материалов и др. В последних случаях прямого воздействия нет, но планируется в будущем.

В зависимости от стадии управленческого процесса регулирование бывает предварительным, учредительным, последующим. Предварительное регулирование осуществляется на стадиях до принятия решения, учредительное регулирование связано с принятием решения, последующее регулирование возникает на стадиях исполнения решений, контроля за исполнением и т.п.

По содержанию регулирование делится на оперативно-управленческое, связанное с принятием решений положительного характера, и контрольное, связанное с проведением внутренних проверок в системе государственного управления.

По субъекту управления регулирование можно представить как федеральное, где субъектом выступает федеральный орган государственного управления (Постановление Правительства РФ); региональное – с участием органа исполнительной власти субъекта Федерации (Распоряжение губернатора области) и локальное – разнообразные внутриаппаратные отношения позитивного характера с участием госслужащих.

По объекту управления регулирование делится на внешнее и внутреннее. Внешнее регулирование связано с воздействием на объекты, не входящие в систему государственного управления: граждан, организации. При внутреннем регулировании воздействие осуществляется на органы государственного управления, должностных лиц, госслужащих.

По характеру подчиненности можно выделить вертикальное регулирование (субъект – подчиненный объект), горизонтальное регулирование (субъект – субъект), диагональное регулирование (субъект – неподчиненный объект). Например, вертикальное регулирование – приказ министра по министерству; горизонтальное – согласование проекта акта двумя министерствами; диагональное – принятие органом государственного управления решения по заявлению гражданина.

По форме воздействия регулирование может быть субординационным (субъект – веление – объект), координационным (субъект – согласование – субъект или субъект – рекомендация – объект) и реординационным (объект – обращение – субъект). Субординационным отношением является, например, отставка Правительства; координационным – совещание Правительства;

разъяснение значения принятых решений; реор-динационным – выдача лицензии, паспорта.

По целям воздействия регулирование бывает исходным – определяющим стратегические цели управления (установление правил) и производным – возникающим как реакция на сложившуюся ситуацию (присвоение классного чина госслужащему по результатам квалификационного экзамена).

Представленная концепция административно-го регулирования как самостоятельного метода государственного управления не претендует на абсолютную категорию и, возможно, заслуживает определенной критики. Вопрос остается дискуссионным и не теряет своей актуальности.

Список литературы

1. Современный словарь иностранных слов. М., 1993.
2. Даль В.И. Толковый словарь великорусского языка: В 4 т. СПб., 1996. Т. 2.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1990.
4. Краткая философская энциклопедия. М., 1994.
5. Словарь административного права / Отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Г. Салишева, Н.Ю. Хаманева. М., 1999.
6. Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 1 (1). С. 259–264.
7. Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 2 (1). С. 290–294.
8. Фиалковская И.Д. Сущность, признаки и виды административного поощрения // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 6. С. 183–188.
9. Фиалковская И.Д. Теоретические вопросы взаимодействия форм и методов государственного управления // Вестник ННГУ. 2010. № 6. С. 261–267.
10. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Сущность, функции, методы. Ч. 1. М.: Изд-во МГУ, 1969.
11. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 1997.
12. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: Наука, 1974.
13. Методы и формы государственного управления / Под общей ред. А.Е. Лунева. М.: Юр. лит-ра, 1977.
14. Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск: Наука, 2006.
15. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.
16. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Омега-Л, 2005.

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE REGULATION AS A METHOD OF GOVERNANCE

I.D. Fialkovskaya

We study the essence of the administrative regulation method, its independent significance, and some theoretical and practical issues of regulatory positive effect in public administration. The concept, characteristics and types of administrative regulation are formulated.

Keywords: administrative law, public administration, methods of governance, administrative regulation as a method of governance, characteristics and types of administrative regulation.

References

1. Sovremennyy slovar' inostrannykh slov. M., 1993.
2. Dal' V.I. Tolkovyy slovar' velikorusskogo yazyka: V 4 t. SPb., 1996. T. 2.
3. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka / Pod red. N.Yu. Shvedovoj. M., 1990.
4. Kratkaya filosofskaya ehnciklopediya. M., 1994.
5. Slovar' administrativnogo prava / Otv. red. I.L. Bachelo, N.G. Salisheva, N.Yu. Hamaneva. M., 1999.
6. Fialkovskaya I.D. Sushchnost' administrativnogo ubezhdeniya kak metoda gosudarstvennogo upravleniya // Vestnik NNGU im. N.I. Lobachevskogo. 2012. № 1 (1). S. 259–264.
7. Fialkovskaya I.D. Sushchnost' metoda prinuzhdeniya v teorii administrativnogo prava // Vestnik NNGU im. N.I. Lobachevskogo. 2014. № 2 (1). S. 290–294.
8. Fialkovskaya I.D. Sushchnost', priznaki i vidy administrativnogo pooshchreniya // Vestnik NNGU im. N.I. Lobachevskogo. 2014. № 6. S. 183–188.
9. Fialkovskaya I.D. Teoreticheskie voprosy vzaimodejstviya form i metodov gosudarstvennogo upravleniya // Vestnik NNGU. 2010. № 6. S. 261–267.
10. Kozlov Yu.M. Upravlenie narodnym hozyajstvom SSSR. Sushchnost', funktsii, metody. Ch. 1. M.: Izd-vo MGU, 1969.
11. Alekhin A.P., Karmolickij A.A., Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii. M.: Zercalo, 1997.
12. Lunev A.E. Teoreticheskie problemy gosudarstvennogo upravleniya. M.: Nauka, 1974.
13. Metody i formy gosudarstvennogo upravleniya / Pod obshchej red. A.E. Luneva. M.: Yur. lit-ra, 1977.
14. Dobrynin N.M. Teoriya i praktika gosudarstvennogo upravleniya. Novosibirsk: Nauka, 2006.
15. Rossijskoe gosudarstvo i pravovaya sistema: sovremennoe razvitiye, problemy, perspektivy / Pod red. Yu.N. Starilova. Voronezh: Izd-vo VGU, 1999.
16. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: Kurs lektsij. M.: Omega-L, 2005.