

# П Р А В О

УДК 342.5

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФОРМ И МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2010 г.

*И.Д. Фиалковская*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

I.fialk@yandex.ru

*Поступила в редакцию 15.10.2010*

Исследуются подходы к определению системы форм и методов государственного управления в трудах дореволюционных, советских, современных ученых; формулируются теоретические проблемы соотношения (взаимодействия) форм и методов государственного управления; доказывается необходимость введения в теорию административного права метода административного регулирования.

*Ключевые слова:* административное право, государственное управление, формы и методы государственного управления.

Публичное управление имеет огромное значение в жизни общества. Современные политические, экономические и социальные процессы требуют повышения роли органов публичного управления в решении общественных задач. Эта роль растет в связи с увеличением масштабов социально-экономического развития страны. Публичное управление направлено на обеспечение и охрану общих интересов государства и общества.

Основными видами публичного управления являются государственное и муниципальное управление. Соответственно государственное управление является предметом в первую очередь административного права, а муниципальное управление – предметом административного и муниципального права.

В науке административного права всегда уделялось серьезное внимание исследованию форм и методов государственного управления (деятельности исполнительной власти; осуществления исполнительной власти, управленческих действий). При этом авторами почти единодушно принята система форм и методов государственного управления, разработанная в середине XX века и довольно единообразно рассматриваемая в научных и учебных трудах по административному праву.

Под формами управления понимается внешнее выражение управляющего воздействия. Под методами понимаются способы и приемы выполнения управленческих функций.

Рассмотрим основные подходы к определению системы форм и методов государственного управления, сложившиеся за последние несколько десятков лет.

В 1970 г. профессор М.И. Еропкин определял формы управленческой (административной) деятельности как внешнее организационно-правовое выражение конкретных однородных действий аппарата государственного управления, совершаемых в целях практического осуществления поставленных перед ним задач [1, с. 167]. Методы государственного управления он определял как способы целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений в целях обеспечения с их стороны поведения, необходимого для решения задач, достижения целей, осуществления функций управления [1, с. 169].

Видами форм управления назывались: издание актов управления, совершение юридически значимых действий, проведение непосредственно-организационных мероприятий и материально-технические операции [1, с. 167–169]. Среди методов выделялись убеждение и административное принуждение [1, с. 196–202].

В 1977 году вышла работа «Методы и формы государственного управления» под редакцией профессора А.Е. Лунева, где впервые подробно рассматривались проблемы форм и методов государственного управления. На тот период эта работа явилась существенным вкладом в науку советского административного права. В

ней форма управленческой деятельности определялась как ее практическое выражение в конкретных действиях органов и других субъектов управления.

Под методами понимались способы и средства достижения поставленных целей, решения возникающих задач в сфере государственного управления [2, с. 5]. Формы классифицировались как правовые (установление норм права и применение норм права) и неправовые (осуществление организационных действий и выполнение материально-технических операций) [2, с. 31–37].

Основными методами назывались убеждение и административное принуждение [2, с. 18–20, 105–111]. Кроме основных методов в указанной работе рассматривались и другие методы: методы организации и деятельности; общие и специальные; прямого и косвенного воздействия и некоторые другие. Также в качестве методов выделяются регулирование, общее руководство и непосредственное управление [2, с. 20–23]. Не вдаваясь в подробный анализ системы методов, представленных в данной работе, отметим, что, исходя из характера и содержания исследуемых методов, данная классификация подводит к выделению их более крупных групп.

В 80–90 годах прошлого века существенного изменения к определению системы форм и методов государственного управления не произошло. Профессор Ю.М. Козлов выделяет правовые и неправовые формы государственного управления, уточняя, что исполнительная власть реализуется только правовыми формами – административно-правовыми актами и административно-правовыми договорами, а государственное управление может выражаться в обеих формах. Также профессор Ю.М. Козлов справедливо исключает из системы правовых форм применение мер административного принуждения, поскольку такие меры оформляются правоприменительным актом или совершаются на основе юридически значимого действия, что и будет являться формой, а меры административного принуждения относятся к методам государственного управления [3, с. 178–180].

В качестве методов им рассматривается наиболее распространенное в то время деление методов по характеру управляющего воздействия на административные и экономические. Среди универсальных методов кратко охарактеризовано убеждение и традиционно представлено административное принуждение [3, с. 207].

Аналогичную систему форм и методов государственного управления представляет Д.М. Овсянко, выделяя правовые и неправовые

формы и в качестве методов рассматривая убеждение и административное принуждение [4, с. 108–110, 123–128].

Профессор Д.Н. Бахрах также выделяет правовые формы (принятие правовых решений, заключение договоров, совершение юридически значимых действий) и неправовые формы (организационные действия и материально-технические операции) [5, с. 150–152]. В систему методов деятельности исполнительной власти Д.Н. Бахрах включает убеждение, поощрение и правовое принуждение, рассматривая последнее с точки зрения теории права. Принуждение по административному праву раскрывается отдельно в двух видах: административное и дисциплинарное [5, с. 185–200, 255–279]. Весьма важным представляется выделение автором поощрения как отдельного метода государственного управления, поскольку данный метод имеет свое определение, отличительные признаки и самостоятельную классификацию. Кроме того, заслуживает поддержки и выделения дисциплинарного принуждения по административному праву [5, с. 348–355].

В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин и З.А. Багшаев говорят не о формах и методах управления, а о формах и методах реализации компетенции субъекта административного права, выделяя форму как часть деятельности субъекта административного права. Таким образом, при принятии решения органом государственного управления используются правовые и неправовые формы, возможно, в зависимости от стадии управленческого процесса [6, с. 140–143].

Профессор Б.Н. Габричидзе (в соавторстве с А.Ф. Гуськовым) широко определил правовую форму государственного управления как совокупность действий и правовых актов, которые служат реализации задач, полномочий, принадлежащих субъектам административного права. При этом указанные действия могут совершать все субъекты административного права: органы государственного управления, граждане, общественные объединения, государственные служащие [7, с. 232].

Однако представляется, что формы государственного управления реализуются только властным субъектом, действующим от имени государства (анализ исследования данного вопроса показал, что большинство ученых придерживаются именно такой точки зрения).

Эти же авторы критикуют определение формы управления у Д.М. Овсянко как внешнего выражения органа исполнительной власти или его должностного лица, осуществляемого в рамках своей компетенции. Смысл критики в

том, что органы управления неравнозначные. Правительство и руководитель областного комитета природы обладают разным статусом [7, с. 230]. Действительно, указанные органы имеют абсолютно разный статус, но каждый действует в одинаковых формах. Компетенция разная, а формы управления – едины. Таким образом, имея самые разнообразные и разноуровневые полномочия в сфере государственного управления, все субъекты управления действуют в одинаковых формах в рамках своей компетенции.

В систему форм авторами включены: принятие нормативно-правовых актов, издание индивидуальных (административных) актов, заключение договоров, осуществление организационных действий и выполнение материально-технических операций. Метод управления указанными авторами определяется как средство воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты. В классификации методов упоминаются универсальные методы – убеждение и поощрение, и вполне справедливо отмечается, что, несмотря на свою универсальность, в государственном управлении эти методы имеют существенные особенности. Далее автором упомянуты общие и специальные методы, детально исследуются административные и экономические и – отдельной главой – административное принуждение [7, с. 232, 246–258].

Профессор Ю.Н. Стариков во многих своих трудах подчеркивает неразрывную связь форм и методов государственного управления (управленческих действий) [8, с. 12; 9, с. 411; 10, с. 382–383]. Действительно, теорию и практику управления составляют функции управления, методы управления, формы управления и их безусловное взаимодействие.

В систему форм управления автор включает правовые формы (издание нормативных актов, издание индивидуальных актов, заключение договоров, совершение юридически значимых действий) и неправовые (осуществление организационных действий и выполнение материально-технических операций) [10, с. 336].

Понятие метода Ю.Н. Стариков определяет как совокупность способов и приемов, которые используются органами публичного управления и их должностными лицами в установленных законами пределах при осуществлении управления в отношении соответствующих объектов и лиц. Метод управленческих действий – это способ достижения и решения целей, задач, осуществления функций государственного управления [8, с. 30]. В системе универсальных методов воздействия подробно рассматривают-

ся убеждение, поощрение и административное принуждение [10, с. 395–399, 473–476].

Многими авторами в разделах о методах государственного управления исследуются административные режимы, разрешительная система, административный надзор [5, с. 201–228; 10, с. 406–472]. Однако, на наш взгляд, эти сложные правовые явления не могут считаться только методами, а сами имеют и свою самостоятельную форму и метод государственного управления. Например, режим чрезвычайного положения включает в себя комплекс мероприятий: указ президента РФ, устанавливающий общие правила поведения на период действия чрезвычайного положения (форма – установление норм права), приостановление деятельности некоторых предприятий (форма – применение норм права), досмотр транспортных средств (форма – юридически значимые действия) и т.д. И у каждого из указанных мероприятий можно определить и метод государственного управления.

Для полноты картины вкратце рассмотрим подходы к определению административных форм и методов в трудах дореволюционных и первых советских (пролетарских) ученых.

В работе И. Тарасова «Очерки науки полицейского права», опубликованной в 1897 году в Москве, можно найти элементы форм и методов государственного управления. В работе делается вывод, что «исполнительная власть распадается на распорядительную и принудительную». Можно сказать, что таким образом определены функции исполнительной власти. В качестве форм управления называются распоряжения и предписания. При этом полицейские распоряжения имеют своим содержанием воспрещение или дозволение или приказание чего-либо в пределах закона, а предписания всегда имеют конкретное значение. Соотношение распоряжения и предписания такое же, как соотношение закона и распоряжения. Если провести аналогию с общепринятой в настоящее время системой форм управления, то распоряжения условно можно отнести к установлению норм права, а предписания – к применению права [11, с. 176–177]. Методом управления этот же автор выделял принуждение, состоящее из следующих переходных моментов: приказание, приказание с угрозой исполнения приказываемого на счет обязанного, приказание с угрозой наказания и приказание с угрозой физического принуждения [11, с. 177–179].

В.В. Ивановский в работе «Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления», опубликованной в

1908 году в Казани, выделил две формы публично-правовых отношений: по свободному соглашению (поступление на государственную службу) или принудительно (сборщик податей взыскивает налоги) [11, с. 350–353].

Отметим, что в этих изданиях форма и метод управления чаще не разделяются, и принуждение является как формой, так и методом полицейской (административной) деятельности. Так, в работе В.В. Ивановского в главе под названием «Специальные формы административной деятельности» рассматриваются «виды полицейского принуждения»: отобрание вида на жительство, стеснение свободы передвижения, полицейский надзор, ограничения, налагаемые на труд, полицейский арест, употребление оружия и некоторые другие [11, с. 352–367].

В известной работе А.И. Елистратова «Основные начала административного права», опубликованной в 1917 году в Москве, объемная глава посвящена рассмотрению публично-правовых актов, что в настоящее время назвали бы правовыми формами государственного управления. Автором обстоятельно проанализированы понятие публично-правового акта, его признаки, классификация и система: указ, чрезвычайный указ, административный акт, административное принуждение. Причем последнее рассматривается как форма обеспечения правовых актов [11, с. 522–564].

Очевидно, что в то время самостоятельных классификаций форм и методов деятельности публичных органов не существовало, однако в литературе тех лет можно выделить правовые формы управления (публичные акты) и метод принуждения в административном и полицейском праве.

Следует вспомнить, что классики марксизма-ленинизма уделяли проблемам качества управления определенное внимание. «Организованность увеличивает силу», – писал К. Маркс [12, с. 337]. Организация, в свою очередь, невозможна без использования разнообразных средств, которые устанавливают согласованность между участниками общественных и производственных процессов [13, с. 422].

Проблемам методов государственного управления уделял большое внимание В.И. Ленин. Причем в своих трудах первостепенную роль он отводил убеждению. Он указывал, что главной в диктатуре пролетариата является не насильственная, а созидательная сторона. Он писал, что «прежде всего мы должны убедить, а потом принудить» [14, с. 54]. Естественно, что данные тезисы классиков тех лет легли в основу многих дальнейших научных исследований со-

ветскими учеными в области государственного права и других гуманитарных наук. Поэтому убеждение и принуждение до сих пор рассматриваются как основные методы управления. И с этим трудно не согласиться, так как данные методы являются универсальными методами управления и реализуются во всех правовых и неправовых отношениях.

Исследовав основные подходы авторов разных лет к определению форм и методов государственного управления и некоторые отличия в их систематизации, тем не менее, можно сделать общий вывод: формы управления делятся на **правовые** (установление норм права и применение норм права) и **неправовые** (осуществление организационных действий и выполнение материально-технических операций). В систему основных методов управления все авторы включают **убеждение, поощрение и административное принуждение**.

Профессор Ю.Н. Стариков пишет, что форма первична по отношению к методу. Форма управления показывает, что управленческие действия должным образом оформляются, а методы управления определяют характер взаимоотношений между субъектом и объектом управления. Метод управления обязательно находит свое выражение в форме управления. Если бы не было формы, методы потеряли бы всякий смысл, так как управляющее воздействие осталось бы только идеей и было бы лишено формального содержания [10, с. 382]. Нельзя не согласиться с этим высказыванием. От себя добавим, что, если бы не было метода, форму невозможно было бы реализовать.

Действительно, формы и методы неразрывно связаны и не могут существовать друг без друга. У каждого явления материального мира, общественного отношения обязательно существует взаимосвязанные форма (что) и метод (как). Также и любое правовое явление, правовое отношение немислимы без наличия у них формы и метода. Тем более что, по словам Ю.Н. Старикова, неразрывная связь метода и формы (административного акта) являются *самым важным* в осуществлении управленческих действий (курсив наш. – *И.Ф.*) [10, с. 383]. «А известно, что мало смысла сказать “что”, когда не знаешь “как”, и, наоборот, немного проку в знании “как” при неведении относительно “что”» [15, с. 94].

Полностью поддерживаем данное мнение, и если принять за истину положение о невозможности существования метода без формы (и формы без метода), получается, что представленные подходы авторов к определению систе-

мы форм и методов такому положению не соответствуют. То есть, по указанной классификации, отношения в сфере государственного управления (административные отношения) имеют самостоятельную форму, но не имеют своего метода.

Приведем простые примеры административных отношений, определив в них форму и метод управления. Назначение административного штрафа: форма – правовая, применение права; метод – административное принуждение. Указ президента о присвоении государственной награды: форма – правовая, применение права; метод – поощрение. Выдача лицензии: форма – правовая, применение права; метод – отсутствует. Назначение на должность государственного служащего: форма – правовая, применение права; метод – отсутствует. Объявление выговора государственному служащему: форма – правовая, применение права; метод – отсутствует. Принятие постановления правительства: форма – правовая, установление права; метод – отсутствует. Инструктаж по пожарной безопасности: форма – неправовая, организационные действия; метод – убеждение. Регистрация жалобы в РОВД: форма – неправовая, материально-технические операции; метод – отсутствует.

Если рассмотреть и другие классификации методов (административные и экономические, общие и специальные и т.д.) применительно к формам управления в конкретных административных отношениях, они также не достаточно отвечают тезису об обязательном сочетании форм и методов либо не раскрывают сути отношения. Например, в таких разных отношениях, как назначение административного наказания и назначение дисциплинарного взыскания, будет действовать одинаковый метод – административный (прямого воздействия). Однако по содержанию, видам, субъектам правоприменения, правовой базе и другим критериям реализация этих форм существенно отличается друг от друга. В некоторых отношениях ни административный, ни экономический метод четко не определяется. Например, назначение на должность государственного служащего: метод административный? Да, так как принято властное решение. Экономический? Да, так как реализуется право на государственную службу. Более того, после издания акта о назначении на должность претендент может отказаться от должности государственной службы.

Профессор Б.Н. Габричидзе полагает, что убеждение и принуждение в государственном управлении имеют свои существенные особенности и их непременно следует учитывать при

характеристике методов и их дифференциации [7, с. 246].

Полностью согласны с этим мнением, но добавим, что данную систему универсальных методов следует дополнить и другими, определив их особенности в государственном управлении.

Попытка практически связать форму и метод государственного управления была предпринята еще в 1969 году Ю.М. Козловым. Он выделял две группы методов: внеэкономического воздействия и экономического воздействия. Причем внеэкономические методы он разделял на административные и организационные [16, с. 113]. Вероятно, таким образом автор попытался соотнести формы с методами управления. 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 [17, с. 269].

Поскольку проблемы методов управления в целом изучаются наукой управления, в науке административного права они представлены, на наш взгляд, не в полном объеме. Исследуются классификации по способу воздействия и характеру воздействия. Действительно, если рассматривать методы как способы целенаправленного воздействия на управляемых, то здесь можно назвать убеждение, поощрение и принуждение. Это методы, общие для любых отношений, в том числе и административных. В литературе встречается справедливое мнение, что государственное управление – это не только воздействие на управляемые объекты [2, с. 11]. Действительно, деятельность субъектов государственного управления включает планирование, прогнозирование, сбор и анализ информации, разъяснение задач государственного управления и многое другое. Однако очевидно, что в итоге эта деятельность имеет конечной целью управляющее воздействие. Поэтому критерий классификации методов управления по способу воздействия представляется весьма правильным.

Соотношение форм и методов государственного управления, их непосредственное взаимодействие имеют большое значение и в теоретическом и практическом смысле. Именно в соответствующей форме метод является средством воздействия, а через метод форма практически реализуется. Особенно важным нам кажется понимание этого соотношения в преподавании учебной дисциплины «Административное право».

Исходя из вышеизложенного, нам представляется, что наиболее четким критерием класси-

фикации методов управления является способ воздействия.

Таким образом, по способу воздействия следует выделять следующие методы государственного управления.

1. Убеждение в государственном управлении (административное убеждение) – способы и средства, направляющие сознание и поведение людей на добровольное подчинение правовым и организационным требованиям в сфере государственного управления.

2. Поощрение в государственном управлении (административное поощрение) – способы и средства признания и оценки заслуг, т.е. волевых действий, превосходящих уровень требований правомерного поведения.

3. Принуждение в государственном управлении (принуждение по административному праву) – способы и средства обеспечения служебной дисциплины и правопорядка в государственном управлении. В рамках данного метода необходимо выделять административное принуждение и дисциплинарное принуждение по административному праву.

4. Регулирование в государственном управлении (административное регулирование) – способы и средства реализации повседневных оперативных функций в сфере государственного управления, связанных с правомерным поведением субъектов административного права.

В общем виде под регулированием здесь понимается система способов осуществления функций положительного характера, повседневно практикуемых органами государственного управления.

Управление есть взаимодействие людей, поэтому в нем большое место принадлежит приемам, способам, операциям стимулирования, активизации и направления деятельности человека со стороны органов государственного управления.

М.И. Пискотин, предлагая в своей классификации метод регулирования, пишет, что регулирование как метод государственного управления не следует отождествлять с регулированием как функцией государственного управления [2, с. 21]. Действительно, это разные понятия с одним названием.

Ю.Н. Стариков, 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, кон-

трольную 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» [18, 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. Стариков выделяет специфическую функцию государственного управления – осуществление государственного принуждения, и специальную функцию – специальный государственный надзор [18, с. 127]. Очевидно, что данные функции осуществляются посредством метода принуждения в государственном управлении: дисциплинарного или административного.

Таким образом, функция и метод могут совпадать по названию, быть близкими по характеру, идентично отражать содержание государственного управления, но относиться к разным правовым категориям. Установлено, что функция определяет общее направление деятельности (например, осуществление государственного принуждения в целях поддержания правопорядка), а метод способствует реализации функции в конкретном отношении (например, применение конкретной меры административного пресечения – задержания гражданина за нарушение общественного порядка).

Метод административного регулирования характеризуется как «позитивное» государственное управление, т.е. управление в сфере правомерного поведения, которое не отклоняется от заданных параметров.

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

Таким образом, административное регулирование – это совокупность средств, приемов, способов реализации повседневных оперативных функций управления, связанных с решением правовых и организационных вопросов в сфере правомерной деятельности субъектов и объектов государственного управления (субъектов административного права).

В последующих публикациях мы предполагаем представить понятие, значение, признаки и классификацию метода регулирования в государственном управлении (административного регулирования).

#### *Список литературы*

1. Административное право. Под редакцией А.Е. Лунова. М., 1970.
2. Методы и формы государственного управления. Под редакцией А.Е. Лунова. М., 1977.
3. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Ч. 1. М., 1994.
4. Овсянко Д.М. Административное право. М., 1997.
5. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1997.
6. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. М., 1996.
7. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М., 1998.
8. Старилов Ю.Н. Административное право. Книга II. Т. 2. Воронеж, 2001.
9. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М., 2005.
10. Общее административное право. Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007.
11. Российское полицейское (административное) право. Конец XIX – начало XX века. Хрестоматия. Сост. Ю.Н. Старилов. Воронеж., 1999.
12. К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Т. 23. М.: Государственное изд-во политической лит-ры, 1960. 920 с.
13. К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Т. 25. Ч. 1. М.: Государственное изд-во политической лит-ры, 1961. 554 с.
14. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 43. М.: Государственное изд-во политической лит-ры, 1970. 586 с.
15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2003. (Справочная правовая система «Гарант»)
16. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Сущность, функции, методы. Ч. 1. М., 1969.
17. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации М., 1997.
18. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999.

## **THEORETICAL ASPECTS OF THE INTERACTION OF FORMS AND METHODS OF GOVERNMENT**

### *I.D. Fialkovskaya*

The approaches to determination of the system of forms and methods of government in the writings of pre-revolutionary, Soviet and contemporary scholars are explored; theoretical problems of the interactions of forms and methods of government are defined. The author also proves the necessity of introducing the method of administrative regulation into the theory of administrative law.

*Keywords:* administrative law, government, forms and methods of government.