

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И МЕТОДАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Вопросы государственного управления и административного права диалектически взаимосвязаны, в этой связи рассмотрим, что понимается под государственным управлением в теории. В настоящее время одной из проблем, с которой сталкивается правоприменительная практика, это отсутствие в законодательстве понятия «государственного управления», хотя в названиях различных документов эта категория начал встречаться достаточно часто. Многообразие понятия «управление» обусловлено множеством процессов и явлений, которые относятся к управлению. Несмотря на то, что в юридической литературе понятию «государственное управление» посвящено большое количество работ, его единого определения и функций до сих пор выработано не было¹.

Ю.М. Козлов пишет, что государственное управление по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть².

Г.В. Атаманчук указывает, что государственное управление есть организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочивания, сохранения, или преобразования, опирающегося на его властную силу³.

¹ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права. – М., 2011. – С. 6.

² См.: Козлов Ю.М. Административное право. – М., 2002. – С. 20.

³ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). – М., 2000. – С. 253.

Ю.Н. Стариков говорил о возможности рассматривать государственное управление в узком и широком смысле. В узком смысле это административная деятельность, т.е. деятельность исполнительных и исполнительно-распорядительных органов государства по осуществлению исполнительной власти на уровне, как Российской Федерации, так и ее субъектов. В широком смысле государственное управление это регулирующая деятельность государства в целом, т.е. деятельность представительных органов, судов, прокуратуры⁴.

Анализ различных подходов к раскрытию понятия государственного управления, дает возможность разделить их на три группы. К первой группе можно отнести работы таких ученых как Ю.М. Козлова⁵, Н.А. Волкова⁶, А.П. Коренева⁷, С.С. Студенкина⁸ и др. В своих трудах они связывают государственное управление с исполнительно-распорядительной функцией государства.

Второй подход основывается на том, что государственное управление осуществляется всеми органами государственной власти: исполнительной, законода-

⁴ Стариков Ю.Н. Административное право. – Воронеж, 2001.

⁵ См.: Козлов Ю.М. Административное право. – М., 2002.

⁶ См.: Волков Н.А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства // Вопросы государства и права. – Казань, 1959.

⁷ См.: Коренев А.П. Административное право России: в 3 ч. – М., 2002.

⁸ См.: Студенкин С.С. Советское административное право. – М., 1959.

тельной, судебной. Среди ученых, придерживающихся подобного подхода, можно назвать В.Н. Сусликова⁹, Г.В. Атаманчука¹⁰. Данный подход характеризует государственное управление как организующее, направляющее и регулирующее воздействие всех государственных органов на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочивания, опирающееся государственные властные функции.

Третий подход объединяет в себе первый и второй подходы, и предлагает два понимания государственного управления: в узком смысле — как деятельность исполнительных органов государственной власти и широко — как упорядоченная деятельность всех органов государственной власти. Этой теории придерживаются Ю.Н. Стариков¹¹, К.С. Бельский¹², Ю.А. Тихомиров¹³.

На наш взгляд, ограничение государственного управления лишь деятельностью органов исполнительной власти по реализации норм законодательства, вряд ли можно считать оправданным. И законодательная, и судебная власть реализуют функции управления, поскольку и та, и другая существуют для упорядочивания внутренней системы, которой является государство. Статьей 10 Конституции РФ предусмотрено разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную. Система органов исполнительной власти не может функционировать при отсутствии законодательной базы. Ведь деятельность исполнительных органов основана на реализации правовых норм, при их отсутствии возникает вопрос о целесообразности функционирования этой ветви власти. Деятельность судебных органов направлена на разрешение внутрисистемных противоречий, в данном случае можно говорить о властном воздействии субъекта управления на объекты управления, с целью согласования их воли и устранения противоречий. Функционируя совместно, все три ветви государственной власти образуют единый, целостный аппарат, реализующий государственное управление в полном объеме.

Проанализировав существующие определения и подходы, представляется возможным сформулировать

следующее понятие государственного управления: это осуществляемое на основе законов и иных нормативных актов целенаправленное воздействие государственных органов на общественные отношения, для их упорядочения, преобразования и изменения в соответствии с целями государственной политики.

Государственное управление реализуется через функции, т.е. основные направления и способы деятельности. Каждая из функций является определенным видом управляющего воздействия, которые реализуются всей системой органов государственного управления. В структуре государства функции государственного управления имеют определенную дифференциацию и распределение в зависимости от реализующих их органов и звеньев государственного аппарата. Анализ вопроса специфики «функций государственного управления», имеет большое значение и создает методологические предпосылки для рассмотрения многих управленческих проблем.

Что же включают в себя функции государственного управления? По мнению Д.Н. Бахраха «...функции государственного управления — это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления»¹⁴. В рамках инструментального подхода Д.Н. Бахрах выделяет общие функции государственного управления, которые он делит на три группы:

- I. Функция ориентирования системы: прогнозирование; планирование; нормативное регулирование; методическое руководство.
- II. Функция обеспечения системы: организационно-структурная; материально-техническая; финансовая; кадровая; информационная.
- III. Функция оперативного управления системой: непосредственное регулирование деятельности; учет; контроль; оценка всей работы, отдельных работников, выполнения конкретных заданий и т.д.

«Отмечая специфику каждой общей функции, ее структурную обособленность, необходимо подчеркнуть, что в то же время все они являются частями одного целого. Их объединяет единая конечная цель, единая информационная природа, организационное единство субъекта управления. Каждая часть активно взаимодействует с целым, а также с другими частями»¹⁵.

⁹ См.: Сусликов В.Н. Функции государственного управления и экономика // Административное право Российской Федерации. Проблемные вопросы развития отрасли правовой системы и преподавания курса. – Новгород, 1999.

¹⁰ См.: Атаманчук Г.В. Административное право. – М., 2004.

¹¹ См.: Стариков Ю.Н. Административное право. – Воронеж, 2001.

¹² См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск, 1995.

¹³ См.: Тихомиров Ю.А. Правовое обеспечение управления. – М., 1987.

¹⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 2008. – С. 181.

¹⁵ Там же.

По мнению Г.В. Атаманчука, функции государственного управления это наиболее характерные, специфические по содержанию управляющие воздействия государства на общественные отношения и связи.

Так же Г.В. Атаманчук указывает, что есть основания разделить функции в целом системы государственного управления и функции отдельных органов и звеньев этой системы. Ученый указывает, что подобное деление позволяет выявить различную природу, внутреннюю структуру и различное функциональное назначение функций системы, как определенной социальной целостности и функций ее органов и звеньев¹⁶.

М.А. Лапина считает, что «под функциями государственного управления принято понимать объективно обусловленные виды властных, целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий государства на общественные процессы»¹⁷.

К общим функциям управления М.А. Лапина относит: сбор и обработку социальной информации; прогнозирование; планирование; организацию; регулирование, или распорядительство; координацию и взаимодействие; контроль и учет.

В.С. Четвериков¹⁸ называл следующую классификацию основных функций государственного управления: прогнозирование изменений в развитии каких-либо объектов, или явлений в процессе управления, на основе полученной информации о прошлом и настоящем, с учетом всех условий и факторов влияния; например, с учетом прогнозирования разрабатываются федеральные и региональные программы основных направлений государственной деятельности; планирование деятельности в процессе государственного управления по реализации федеральных и региональных программ, регламентированных актами управления; выявление и осмысление актуальных проблем, формулирование целей, постановка задач, определение перечня мероприятий для решения задач, выбор конкретных количественных и качественных показателей, и критериев оценки организации управленческой деятельности; разработка вариантов, обоснование и принятие рационального решения (в правовой форме), и организация его исполнения; руководство и координация действий, не подчиненных друг другу органов государственного управления в целях улучшения их взаимодействия; правовое регулирование отношений во внутренней и внешней сфере государ-

ственного управления по предметам ведения и в объеме компетенции; контроль с целью выявления и устранения отклонений в процессе государственного управления, соблюдения правил и норм, и принятия мер дисциплинарной ответственности к виновным; учет наличия финансовых, кадровых, материально-технических и других ресурсов; информационное обеспечение и информационно-аналитическая работа; кадровое, материально-техническое обеспечение, финансирование и т.п.

К.С. Бельский под функциями государственного управления понимает относительно самостоятельные, устойчивые, специализированные элементы управленческой деятельности, каждая из которых при реализации представляет определенную деятельность, относительно обособленное организующее воздействие руководителя (органа управления) на подчиненный персонал (управляемый субъект). Он выделяет следующие функции государственного управления: 1) планирование; 2) подбор кадров; 3) функция организации; 4) распорядительство; 5) координирование; 6) составление бюджета; 7) контрольно-надзорная функция¹⁹.

В научной литературе зарубежных стран так же представлены разные понятия о классификации функций государственного управления: Роберт М. Фалмер²⁰ пишет о планировании, организации, выполнении, контроле; К. Киллен²¹ выделяет планирование, организацию, руководство, мотивацию, контроль; Г. Кунц, С.О. Доннел²² — планирование, организацию, комплектование штатов, руководство и лидерство. Характерно, что почти в любой научной работе, рассмотрение функций управления начинается с функции планирования, настолько она признается актуальной и необходимой.

Все вышеперечисленные функции составляют единый механизм властного воздействия органов управления на управляемые объекты. В механизме государственного управления каждая функция используется в большей или меньшей степени, но именно при использовании всех функций в комплексе, можно говорить о деятельности по осуществлению государственного управления.

Анализируя перечисленные подходы к определению и классификации функций государственного управления, можно отметить, что они не содержат в себе

¹⁶ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М., 1975. – С. 78.

¹⁷ См.: Лапина М.А. Административное право. – М., 2007 – С. 12.

¹⁸ См.: Четвериков В.С. Административное право. – Ростов-н/Д, 2004. – С. 30.

¹⁹ См.: Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск, 1995. – С. 57.

²⁰ См.: Фалмер Роберт М. Энциклопедия современного управления. Т. 1: Основы управления. Планирование как функция управления. – М., 1992.

²¹ См.: Киллен К. Вопросы управления. – М., 1981.

²² См.: Кунц Г., О’Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. – М., 1981.

принципиальных отличий. Мы считаем, что по характеру и последовательности действий к общим функциям управления целесообразно относить следующие: прогнозирование, т.е. предвидение определенных событий и изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе накопленного опыта и полученных данных; планирование, т.е. процесс выбора направлений, целей, способов и средств управленческой деятельности необходимой для достижения этих целей; организация, т.е. совокупность процессов, или действий направленных на формирование системы управления, упорядочение управленческих отношений между субъектом и объектом управления; регулирование, т.е. воздействие на объект, в случае возникновения отклонения от заданных параметров, направленное на достижение состояния наибольшего соответствия заданным целям управления; координация, составная часть процессов управления, направленных на обеспечение согласованной работы всех звеньев системы управления; контроль, определение соответствия наблюдаемого фактического состояния объекта заданному направлению деятельности.

Функции государственного управления можно определить, как устойчивые, наиболее общие направления воздействия государства на общественные отношения, направленные на достижение целей государственного управления.

Для настоящего исследования представляется целесообразным рассмотреть понятие «государственного регулирования». Само понятие «регулирование» появилось в русском языке в 60-х г. XIX в. Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой объясняет, что глагол «регулировать — упорядочивать, налаживать, приводить (механизмы и их части) в такое состояние, которое обеспечивает нормальную и правильную работу»²³.

По мнению Д.Н. Бахраха «регулирование — использование методов и способов управления в процессе организации системы государственного управления, и ее функционирования. Регулирование — это установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления, и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан»²⁴.

Ю.М. Козлов говорит, что суть регулирования состоит «в упорядочении, налаживании, в направлении

движения и развития, в подчинении определенному порядку, в установлении правильного взаимодействия, в создании условий нормальной работы»²⁵.

Ю.М. Козлов показывает, как соотносятся между собой два понятия «государственное управление» и «государственное регулирование». Он пишет, что принципиальных различий по целевому назначению между этими понятиями нет. Объясняется это тем, что регулирование по своей сути есть неперемный элемент государственно-управленческой деятельности, одна из его функций, т.е. основных направлений деятельности. В числе подобных функций, обычно, называют распорядительство, регулирование, организацию, координацию и контроль. При этом распорядительство предполагает прямое вмешательство субъекта управления в деятельность управляемых объектов. Что же касается регулирования, то его суть состоит в установлении определенного порядка (режима) деятельности таких объектов, т.е. в ее упорядочении. Из этого ясно, что регулирование не противопоставляется управлению. Иного и не может быть, ибо одна из функций управленческой деятельности не может «поглотить» всю эту деятельность²⁶.

Такой же позиции придерживаются С.С. Бородин, С.С. Громыко и «в самом обыденном смысле регулирование выражается в подчинении определенному порядку, в упорядочении тех, или иных действий. Налицо полное совпадение признаков регулирования и управления. Фактически речь может идти о различном (большем, или меньшем) удельном весе участия государства в экономических и иных процессах: либо оно непосредственно управляет объектами, либо выступает в роли регулятора наиболее важных в общественном смысле управленческих связей»²⁷.

Похожей позиции придерживается М.Н. Марченко: «основной смысл и содержание его (государственного регулирования) заключается в установлении и обеспечении государством общих правил поведения (деятельности) субъектов общественных отношений и корректировке их в зависимости от изменяющихся условий»²⁸.

Некоторые ученые рассматривают государственное регулирование в широком и узком смысле.

По мнению А.П. Алехина, государственное регулирование в широком смысле «выражается в уста-

²³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 2008.

²⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 2008. – С. 39.

²⁵ См.: Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. – М., 2002. – С. 28.

²⁶ См.: Козлов Ю.М. Административное право. – М., 2002. – С. 22.

²⁷ См.: Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право. Общая и Особенная часть. – СПб., 2007.

²⁸ См.: Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. – М., 1996. – С. 144.

новлении государством общих правил поведения (деятельности) участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий»²⁹. Его субъектами являются органы законодательной (представительной) и исполнительной власти. Так же, на поведение участников урегулированных отношений, определенным образом влияют субъекты судебной власти. Традиционными правовыми формами государственного регулирования являются законы и подзаконные акты, а также судебные акты.

В узком смысле — это «одна из функций государственного управления».

Содержание и механизм осуществления этой функции включают: нормативное регулирование путем установления общих правил; его оперативную корректировку в соответствии с реальными задачами, которые надлежит решать управлению; контроль за исполнением правовых норм, регулирующих те или иные отношения; государственную защиту прав и интересов участников общественных отношений, урегулированных соответствующими правилами; координацию и общее направление их деятельности; содействие ее успешному осуществлению; определение приоритетов в структурной политике; государственные контракты (договоры); регистрацию; лицензирование и др.

Ю.Н. Стариков под государственным регулированием понимает — «установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права, с целью обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан».

По мнению Ю.Н. Старикова, содержание государственного регулирования складывается из следующих элементов: нормативное установление общих требований в конкретной сфере управленческой деятельности, контроль за выполнением установленных законом требований и положений, экономическое и правовое регулирование развития конкретных отраслей, государственная поддержка и защита российских разработчиков, производителей и потребителей, координационное управление, реализация надведомственных контрольно-надзорных полномочий. Функция государственного регулирования все чаще находит свое отражение в федеральных и иных законодательных актах.

Рассматривая регулирование, как одну из функций государственного управления, Л.Л. Попов отмечает, что «суть регулирования состоит в упорядочении, налаживании, в направлении движения и развития,

в подчинении определенному порядку, в установлении правильного взаимодействия, в создании условий нормальной работы»³⁰.

По справедливому утверждению Л.Л. Попова, традиционными правовыми формами регулирования в его четком юридическом смысле являются все нормативные правовые акты. «Административно-правовое регулирование юридически выражает государственное регулирование, как ведущую функцию государственного управления. Тем самым обеспечивается поддержание управляемой системы в заданном режиме. При этом решаются различного рода вопросы общего, либо индивидуального характера, возникающие по тем или иным причинам в управляемых отраслях или сферах. Собственно исполнительная деятельность, каковой является государственное управление, обязательно предполагает оперативное регулирование текущих управленческих взаимосвязей, их защиту, а также контроль за состоянием управляемой системы»³¹.

Д.М. Овсянко считает, что «в России государственное регулирование распространяется прежде всего на государственный сектор экономики, а по отношению к негосударственному сектору применяются в основном экономические методы воздействия: налоги, гарантии, кредиты, дотации, таможенные тарифы и пошлины»³².

В качестве примера можно назвать Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»³³, который устанавливает общие правовые и экономические принципы и порядок формирования, размещения, и исполнения заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг для федеральных государственных нужд предприятиями, организациями и учреждениями. То же предусматривается и законом Федеральным законом от 2 декабря 1994 г. «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»³⁴.

Для более полного и всестороннего рассмотрения понятия «государственное регулирование», необходимо четко определить его основные цели. Так как регулирование является одной из функций государственного управления, то можно сказать, что государственное регулирование преследует общие

³⁰ См.: Попов Л.Л. Административное право. – М., 2005. – С. 11.

³¹ Там же.

³² См.: Овсянко Д.М. Административное право. – М., 2000. – С. 22.

³³ См.: СЗ РФ. – 1994. – № 34. – Ст. 3540.

³⁴ См.: СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3303.

цели, характерные для государственного управления. В юридической литературе цели государственного управления трактуются по-разному, но можно выделить общие положения, характерные для правового, демократического государства, т.е. проведение в жизнь общих требований, правил, сформулированных нормами законодательства, их неуклонное исполнение всеми государственными и негосударственными образованиями, всеми гражданами. Тем самым, государственное управление обеспечивает проведение в жизнь государственной политики. Каждая из функций государственного управления направлена на достижение общих целей.

По мнению Г.В. Атаманчука, цели государственного управления имеют свою иерархию, построенную по принципу приоритета потребностей и интересов развития общества. По источнику возникновения и содержания, основные виды целей государственного управления образуют следующую структуру: общественно-политические, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества; социальные, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей; духовные, связанные в одном аспекте с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом — с введением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей; экономические, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей; производственные, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям, и способствуют их осуществлению; организационные, направленные на решение организационных проблем в субъектах и объектах государственного управления, построение соответствующих функциональных и организационных структур; деятельностно-праксеологические, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным, и рабочим местам; информационные, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией; разъяснительные, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления³⁵.

³⁵ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 2006. – С. 88.

Цели государственного управления, представленные в определенном «древе», должны отвечать следующим требованиям:

1. быть объективно обусловленными и обоснованными, исходить из объективных закономерностей и тенденций общественного развития, и деятельности людей, соответствовать объективной логике функционирования того, или иного явления, процесса, отношения, учитывать формы и механизмы последних;
2. быть социально мотивированными, т.е. идти от потребностей, запросов и интересов людей, соответствовать им и вызывать тем самым понимание, поддержку целей, стремление воплотить их в жизнь;
3. быть обеспеченными в ресурсном отношении, как с интеллектуальной, так и с материальной стороны, основываться на реальном, а не на мнимом, на личном, а не на предполагаемом, или возможном потенциале, привязываться к конкретным условиям и факторам общественной жизнедеятельности;
4. быть системно организованными, включать в определенной последовательности цели стратегические, оперативные и тактические, общие и частные, главные и обеспечивающие, конечные и промежуточные, отдаленные, близкие и непосредственные и т.д.³⁶

Рассмотрев существующие в науке административного права подходы к пониманию государственного регулирования, проведя анализ его соотношения с понятием государственного управления и изучив закрепленные в законодательстве цели госрегулирования, можно сделать вывод и определить государственное регулирование, как функцию государственного управления, выражающуюся в воздействии государства в лице государственных органов, на общественные отношения, направленную на создание благоприятных правовых, экономических и организационных условий деятельности общества.

Следует отметить, что для целостного понимания особенностей государственного управления и государственного регулирования представляется целесообразным рассмотреть административно-правовые методы государственного управления и их классификацию.

Понятие метода государственного управления призвано продемонстрировать, с помощью каких основных приемов осуществляется государственное управление.

По мнению Д.М. Овсянко, метод государственного управления — это «совокупность определенных способов и средств правового воздействия на волю и

³⁶ Там же.

поведение участников регулируемых общественных отношений»³⁷.

Л.Л. Попов придерживается мнения, что «государственное управление, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств, или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников. Это — методы правового регулирования общественных отношений»³⁸.

Ю.М. Козлов под методом понимает «определенную совокупность правовых средств, или способов осуществления регулирующего воздействия права на общественные отношения»³⁹.

Ю.Н. Стариков определяет метод государственного управления, как «правовое средство, которое используется для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности»⁴⁰.

Наиболее распространенной классификацией методов государственного управления является их деление по характеру воздействия: на экономические и административные методы⁴¹.

По мнению А.П. Солдатова и В.А. Мельникова в эту классификацию следует включить так же и социально — психологический метод. Под социально-психологическим методом они предлагают считать «воздействие на управляемые стороны, с учетом особенностей их психологии и проявление в системе отношений «руководитель-коллектив». Их можно охарактеризовать, как «способ психологического воздействия на управляемую группу людей со стороны руководителей, для достижения определенных управленческих целей»⁴².

Здесь стоит отметить, что такая классификация представляется не достаточно корректной, поскольку все применяемые в процессе государственного управления методы, являются административными, т.е. управленческими. Другое дело, что из числа этих методов, методы психологического воздействия вы-

деляются своей органичностью с природой человеческой природы, правилами человеческого общежития, опорой на убеждение, как ключ к социально адаптированному поведению объектов управления.

«Административные методы, обычно, представляются в виде совокупности способов и средств внеэкономического, или прямого управляющего воздействия со стороны субъектов государственного управления. То есть, применение указанных методов не связано со стимулированием поведения, посредством влияния на экономические интересы управляемых объектов»⁴³.

Административные методы государственного управления в науке классифицируются по следующим основаниям: в зависимости от формы выражения: правовые и организационные; в зависимости от административно-правовых признаков: нормативные и индивидуальные; в зависимости от степени управляющего воздействия на объекты управления: императивные, уполномочивающие, поощрительно-рекомендательные.

Под экономическими методами, понимается использование косвенных способов и средств воздействия на интересы управляемых сторон отношений, стимулирующих их материальную заинтересованность в выполнении поставленных перед ними задач.

Непосредственными средствами выражения экономических методов управления могут выступать: распределение прибыли, материальное поощрение, имущественные льготы и кредит, соответствующее налогообложение, угроза материальных санкций, или материальный ущерб и т.д.

В юридической литературе выделяют также классификацию методов государственного управления по содержанию воздействия — методы косвенного и прямого воздействия, по характеру воздействия на волю объекта — убеждение и принуждение.

Под методами косвенного воздействия понимают: порицания, поощрения, т.е. методы, которые оказывают влияние на волю и формируют поведение субъекта. Под методом прямого воздействия понимают: указания, распоряжения. Если взглянуть более глубоко на прямое и косвенное воздействие, то можно увидеть, что и тот и другой метод подкрепляются юридической ответственностью за не выполнение предписаний. Следует заметить, что косвенное стимулирование субъекта в виде ответственности за нарушение, объединяет оба метода воздействия.

Существует классификация методов правового воздействия как предписание, запрет и дозволение. Под

³⁷ См.: Овсянко Д.М. Административное право. – М., 2000. – С. 21.

³⁸ См.: Попов Л.Л. Административное право. – М., 2005. – С. 17.

³⁹ См.: Козлов Ю.М. Административное право. – М., 1999. – С. 27.

⁴⁰ См.: Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. – М., 2002. – С. 227.

⁴¹ См.: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации. – М., 2008. – С. 144.

⁴² См.: Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации. – М., 2006.

⁴³ См.: Макроэкономическое регулирование в белорусской институциональной модели / А.И. Лученок, М.В. Маркусенко, О.Л.Шулейко и др. / под ред. П.Г. Никитенко. – Минск, 2008. – С. 25.

предписанием понимается — закрепление (возложение, установление) прямой юридической обязанности совершить те, или иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой. Крайней формой данного метода является принуждение, характеризующееся использованием возможностей государственного механизма, для силового обеспечения выполнения требований, предписываемых правовыми нормами.

Здесь следует заметить, что административное принуждение применяется не только для защиты административно-правовых норм, но и для обеспечения реализации норм других отраслей права. Например, обращение взыскания судебным приставом-исполнителем на имущество должника, которое может сопровождаться применением мер административного принуждения.

Запрет — определение прямой юридической обязанности не совершать те, или иные действия. Запрет может быть сформулирован, как предельно императивно (запрещается, не допускается и т.п.), так и в относительно мягких формах, тем не менее, не меняющих сути запрета (рекомендуется воздерживаться и т.п.).

Дозволение — юридическое разрешение совершать те, или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой, или воздержаться от их совершения по своему усмотрению⁴⁴.

Таким образом, суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений может быть сведена к следующему: административно-правовой нормой предусмотрено установление определенного порядка поведения в соответствующих условиях и надлежащим образом; запрещение совершения определенных действий, в случае, если субъект нарушит определенные предписания, то наступает дисциплинарная, или административная ответственность; административно-правовой нормой предусмотрена возможность выбора одного из вариантов должного поведения. Данный метод направлен на регулирование поведения должностных лиц, причем они не вправе уклоняться от такого выбора; предоставление

возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, то есть совершать, либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав.

В заключение параграфа мы считаем целесообразным отметить характерные черты административных методов государственного регулирования, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права.

1. Административно — правовые методы госрегулирования носят безусловный характер, это означает, что для применения регулирующих норм и правил к объекту регулирования, не требуется специальных (дополнительных) решений органов власти в каждом конкретном случае т.к. круг потенциальных субъектов регулирования и последствия принятия таких норм, заранее определены.
2. Наиболее характерным правовым средством распорядительного типа, для механизма административно — правового регулирования, является предписание. Они выражаются в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически-властных полномочий. Вторая сторона обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав. Такого рода полномочия не могут находиться в распоряжении обеих сторон, т.к. это превратило бы их в равноправных субъектов.
3. Административно-правовые методы госрегулирования распространяются на неограниченный круг лиц в пределах своего исключительного предмета регулирования.
4. Административно-правовое регулирование представляет собой одностороннее волеизъявление одного из участников отношения. Объясняется это тем, что юридически-властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти.

Библиографический список:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. — М., 1975. — С. 78
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). — М., 2000.
3. Атаманчук Г.В. Административное право. — М., 2004.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право Российской Федерации. — М., 2003.
5. Бельский К.С. Феноменология административного права. — Смоленск, 1995.
6. Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право. Общая и Особенная часть. — СПб., 2007.
7. Бахрах Д.Н. Административное право. — М., 2008.

⁴⁴ См.: Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право. — М., 2006. — С. 4.

8. Волков Н.А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства // Вопросы государства и права. — Казань, 1959.
9. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право. — М., 2006.
10. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации. — М., 2008.
11. Киллен К. Вопросы управления. — М., 1981.
12. Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. — М., 1981.
13. Козлов Ю.М. Административное право. — М., 2002.
14. Коренев А.П. Административное право России: в 3 ч. — М., 2002.
15. Костеников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. — М., 2010.
16. Костеников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы науки административного права. — М., 2011.
17. Куракин А.В. Административное право: проблемы теории и перспективы развития. — М., 2013.
18. Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования в механизме противодействия коррупции. — Домодедово, 2013.
19. Лапина М.А. Административное право. — М., 2007.
20. Теория государства и права / под ред. М.Н. Марченко. — М., 1996.
21. Овсянко Д.М. Административное право. — М., 2000.
22. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. — М., 2002.
23. Старилев Ю.Н. Административное право. — Воронеж, 2001.
24. Студенкин С.С. Советское административное право. — М., 1959.
25. Сусликов В.Н. Функции государственного управления и экономика // Административное право Российской Федерации. Проблемные вопросы развития отрасли правовой системы и преподавания курса. — Новгород, 1999.
26. Старилев Ю.Н. Курс общего административного права. — М., 2002.
27. Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации. — М., 2006.
28. Тихомиров Ю.А. Правовое обеспечение управления. — М., 1987.
29. Четвериков В.С. Административное право. — Ростов-н/Д, 2004.
30. Фалмер Роберт М. Энциклопедия современного управления. Т. 1: Основы управления. Планирование как функция управления. — М., 1992.

References (transliteration):

1. Atamanchuk G.V. Gosudarstvennoe upravlenie: problemy metodologii pravovogo issledovaniya. — М., 1975. — S. 78.
2. Atamanchuk G.V. Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsionno-funktsional'nye voprosy). — М., 2000.
3. Atamanchuk G.V. Administrativnoe pravo. — М., 2004.
4. Alekhin A.P., Karmolitskiy A.A. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. — М., 2003.
5. Bel'skiy K.S. Fenomenologiya administrativnogo prava. — Smolensk, 1995.
6. Borodin S.S., Gromyko S.S. Administrativnoe pravo. Obshchaya i Osobennaya chast'. — SPb., 2007.
7. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo. — М., 2008.
8. Volkov N.A. O ponyatii ispolnitel'noy i rasporyaditel'noy deyatelnosti organov Sovetskogo gosudarstva // Voprosy gosudarstva i prava. — Kazan', 1959.
9. Zvonenko D.P., Malumov A.Yu., Malumov G.Yu. Administrativnoe pravo. — М., 2006.
10. Dmitriev Yu.A., Polyanskiy I.A., Trofimov E.V. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. — М., 2008.
11. Killen K. Voprosy upravleniya. — М., 1981.
12. Kunts G., O'Donnel S. Upravlenie: sistemnyy i situatsionnyy analiz upravlencheskikh funktsiy. — М., 1981.
13. Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo. — М., 2002.
14. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii (v 3-kh ch.). — М., 2002.
15. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administrativno-pravovogo regulirovaniya. — М., 2010.
16. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy nauki administrativnogo prava. — М., 2011.
17. Kurakin A.V. Administrativnoe pravo: problemy teorii i perspektivy razvitiya. — М., 2013.
18. Kurakin A.V. Predmet administrativno-pravovogo regulirovaniya v mekhanizme protivodeystviya korruptsii. — Domodedovo, 2013.
19. Lapina M.A. Administrativnoe pravo. — М., 2007.
20. Teoriya gosudarstva i prava / Pod red. M.N. Marchenko. — М., 1996.

21. Ovsyanko D.M. Administrativnoe pravo. — M., 2000.
22. Administrativnoe pravo / Pod red. L.L. Popova. — M., 2002.
23. Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo. — Voronezh, 2001.
24. Studenkin S.S. Sovetskoe administrativnoe pravo. — M., 1959.
25. Suslikov V.N. Funktsii gosudarstvennogo upravleniya i ekonomika // Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. Problemnye voprosy razvitiya otrasli pravovoy sistemy i prepodavaniya kursa. — Novgorod, 1999.
26. Starilov Yu.N. Kurs obshchego administrativnogo prava. — M., 2002.
27. Soldatov A.P., Mel'nikov V.A. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. — M., 2006.
28. Tikhomirov Yu.A. Pravovoe obespechenie upravleniya. — M., 1987.
29. Chetverikov V.S. Administrativnoe pravo. — Rostov-na-Donu, 2004.
30. Falmer Robert M. Entsiklopediya sovremennogo upravleniya. T. 1: Osnovy upravleniya. Planirovanie kak funktsiya upravleniya. — M., 1992.