**Административно-правовые методы в осуществлении функций исполнительной власти, государственного управления**

B.C. Четвериков

Применительно к любому виду деятельности под методами обычно понимают способы, приемы или средства анализа, оценки ситуаций и достижения поставленных целей, решения поставленных задач. Метод управления — это способ анализа и оценки состояния реализации функций и задач управления, средство и приемы воздействия органа исполнительной власти (субъекта управления) на управляемые объекты (физические и юридические лица). Принципиальная роль метода, его главное предназначение состоит в том, что он служит наиболее эффективным подходом и средством достижения сформулированной цели управления. Методы управления тесно связаны с целями управления. Они характеризуют сам характер процесса государственного воздействия на управленческие отношения. Методы управления в какой-то мере зависят от политического режима в государстве.

Методы в деятельности исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ показывают, как, каким образом государство выявляет актуальные проблемы, как формулирует цели и решает задачи по обеспечению демографически обоснованной социальной политики. По сути дела используемые методы в основном определяют качественную характеристику государственного управления, осуществляемого в основном органами исполнительной власти, государственного управления. Совершенствование организации деятельности органами исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ осуществляемого по предметам ведения и в объеме своих полномочий невозможно без совершенствования существующих методов и средств управления.

Методы органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ можно классифицировать по различным основаниям. Например, в зависимости от реализации основных (предметных) функций всего процесса управления (общие методы) или на его отдельных стадиях (специальные методы). Особенностью методов деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ является то, что они применяются в процессе управления от имени и по поручению государства в установленном законом порядке.

Они должны отвечать ряду требований: обладать реальной способностью обеспечивать реализацию воздействий на объекты управления; быть реальными и востребованными практикой; адаптируемыми (приспособленными) к реальным условиям; творческими, то есть использовать достижения науки и передовой практики.

Традиционно в административном праве общие методы управления классифицируют на методы убеждения и методы принуждения по так называемому признаку властных полномочий, оказываемых со стороны субъекта управления на объекты управления,

К общим методам управления также относят методы контроля, наблюдения или административного надзора и разработки мер воздействия (в зависимости от критериев и целей в управлении).

По способу воздействия со стороны субъекта управления метода общие методы можно подразделять на властное и стимулирующее воздействие. Например, административные методы, экономического или социально-психологического стимулирования.

Особое значение в настоящее время имеют методы, классифицируемые по степени управляющего воздействия наЪбъек-ты со стороны субъекта управления. Рыночные отношение ввели многих в заблуждение в плане понимания и применения таких основополагающих терминов как «руководство», «государственное управление», «хозяйственноеуправление», «регулирование управленческих отношений». Сами по себе эти термины не имеют однозначной функциональной (рабочей) нагрузки и лишь субъекты управления при использовании конкретных способов и средств могут придавать им позитивную или негативную направленность. В этом отношении нам приходиться слышать, что статистика — «лукавая наука», часто забывая при этом, что наука является, прежде всего, эффективным инструментом познания процессов и явлений природы и общества, а субъекты ее, используемые в силу своих профессиональных, экономических, нравственных, политических и других особенностей, придают результатам статистических исследований «лукавые» выводы. Следовательно, все эти названные методы, различные по степени управляющего воздействия, необходимо применять комплексно с учетом характера процессов, участвующих субъектов и объектов управления, а также условий внешней среды, что зачастую не учитывается. Поверхностное или формальное отношение к применению различных методов управления принесет больше негативных последствий, нежели позитивных результатов. При изучении и обобщении зарубежного опыта следует всегда помнить, что положительные качества разных социально-политических систем не могут арифметически складываться, они интегрируются в новое качество в соответствии с учетом объективных закономерностей и условий внешней среды.

Руководство в процессе деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ чаще понимается как командный или властный метод воздействия. Его достоинства, как правило, быстрое принятие и исполнение управленческих решений. К числу недостатков можно отнести подавление творческой инициативы снизу. Однако применение этого метода, как правило, более предпочтительно для жестко централизованных структур государственного управления. Например, руководство обороной, безопасностью государства.

Государственное управление в нормативных актах чаще используется как руководство в определенной сфере государства по предметам ведения и в объеме компетенции, но этот термин больше учитывает обратную связь снизу для осуществления целостного процесса управления делами государства и общества.

Хозяйственное управление как термин переходный от государственного управления к правовому регулированию означает, прежде всего, самостоятельность в распоряжении полученными доходами субъектом управления в той или иной социально-экономической сфере. Правовое регулирование — это, прежде всего, нормотворческая и правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, государственного управления по осуществлению функций регистрации юридических лиц, осуществления налоговой политики, лицензирование, аккредитация, контроль, административный надзор, стандартизация, сертификация, квотирование и оказание других административных услуг физическим и юридическим лицам.

Метод убеждения является основным методом в деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администраций органов МСУ, что предполагает повседневную разъяснительную и воспитательную работу по убеждению масс, формированию правосознания в целесообразности, обоснованности и необходимости, установленных государством правил, норм и проводимых властью мероприятий.

Разъяснение основных целей государства, законов, подзаконных актов и других мероприятий необходимо, прежде всего, потому, что они затрагивают коренные интересы большинства граждан. Метод убеждения выступает и как средство формирования правосознания граждан и должностных лиц органов государственной власти и МСУ, укрепление государственной дисциплины, профилактики правонарушений и укрепления законности и правопорядка в государстве.

К мерам убеждения относятся: обоснование, объяснение, обсуждение, внушение, поощрение, привитие заинтересованности, демонстрация положительных примеров управления и многое другое, что должно позитивно формировать духовный мир гражданина и человека.

В условиях радикального изменения общественных отношений, становление и развития рыночной экономики, намерение развиваться по пути к демократии и правовому государству ставят на первый план решение сложной задачи — формирование в нашей стране единого информационно-правового пространства, обеспечивающего правовую информированность всех государственных и негосударственных структур общества и граждан. В этом отношении принят рад нормативно-правовых актов. Одним из основных является Федеральный закон, принятый 4 июля 1996 г. «Об участии в международном информационном обмене» (СФКЗ и ФЗ РФ. 1996.Выпуск 10(28). Здесь возникают две проблемы: преодоление отставания и интеграция в мировое информационное пространство и одновременно обеспечение безопасности государственной и иной коммерческой тайны.

Одним из механизмов и средств реализации методов убеждения является создание автоматизированной системы информационно-правового обеспечения правотворческой и правоприменительной деятельности, правового образования и воспитания граждан, что позволит существенно повысить эффективность государственного управления. Созданная система будет представлять многоуровневую совокупность взаимосвязанных подсистем правовой информации, реализованных в виде территориально распределенной сети банков нормативных актов всех видов, иной правовой и социально-экономической информации.

По критериям и целям методы управления различают: общие методы контроля, наблюдения или административного надзора и разработки комплекса мер воздействия на управляемые объекты.

Общие методы контроля можно классифицировать по субъектам (по их компетенции):

• органы общей компетенции (Правительство РФ, правительства республик в составе России, администрации субъектов РФ);

• отраслевой компетенции (Государственные комитеты РФ, Министерства и иные ФОИВ);

• межотраслевой (надведомственной) компетенции, например, Федеральные надзоры России.

Самостоятельным методом контроля является судебный контроль. Государственный контроль осуществляют также законодательные органы государственной власти. Конституционно (ст. 32, 33) определен общественный контроль за состоянием управления делами государства и общества.

Наблюдение является необходимым, но относительно пассивным методом. До тех пор пока процесс организации управления не выходит за рамки допустимых показателей, осуществляется режим наблюдения. Этот метод в какой-то мере напоминает административный надзор, который осуществляется пассивно, пока не обнаружены отклонения от требований норм и правил и применяются уже методы административного наказания. Когда зафиксировано отклонение от заданных норм и правил, то встает на повестке дня активный метод воздействия, такой как разработка мер или программ восстанавливающего воздействия, то есть приведение процесса управление в рамки допустимых параметров, способствующих достижению сформулированной цели управления.

По способу воздействия на управляемые объекты различаются: административные (прямые) методы, (государственно-властные) и экономические (косвенные) методы, например, стимулирующие.

Экономические методы - это методы косвенного воздействия, влияющие на объекты управления (льготы, цены, налоги, премии, проценты, экономические санкции, квоты и др.).

К методам административного (прямого) воздействия относятся: общее и непосредственное руководство, государственное управление, хозяйственное управление, правовое регулирование, государственный контроль, прокурорский и административный надзор.

Во времена плановой экономики методы административного воздействия были основными. В ходе становления в государстве рыночной экономики все большее применение приобретают экономические методы. Однако опасны представления, согласно которым в рыночной экономике обязательные предписания государственных органов вообще не нужны. Как показал зарубежный опыт, рыночная экономика не должна быть природной стихией, не регулируемой государством. Государство должно выработать комплекс форм и методов рационального регулирования. Несмотря на то, что основным методом является проявление творческой инициативы и самостоятельности управляемых, это не исключает применения в строго ограниченных законодательством пределах, и метода обязательных предписаний. Например, это отражено в указе Президента РФ от 12 мая 1997 г. № 478 « О мерах по обеспечению государственного управления закрепленными в федеральной собственности акций Российского АО «Газпром».1 По существу, мы оказались позади многих зарубежных стран по применению методов правового регулирования экономических отношений, где рыночные отношение более развиты, чем в России.

В числе административно-правовых методов особое место занимают средства принудительного характера, которые составляют институт административного принуждения. В широком смысле административное принуждение призвано обеспечить исполнение правил поведения, выраженных в нормах и правилах. Этим мерам характерен внесудебный (подведомственный юрисдикционный) порядок реализации.

Меры административного принуждения подразделяются на четыре группы:

• административно-предупредительные меры, например, проверка документов, удостоверяющих личность, досмотр вещей, регистрация документов и проверка ручной клади при посадке на самолет;

меры административного пресечения, например, проверка на трассе инспектором ГИБДД состояния автомобиля и в случае выявления неисправности, создающей реальную опасность для окружающих запрещается его дальнейшая эксплуатация;

• меры, обеспечивающие административное производство по делам об административных правонарушениях (ст. 27.1 КоАП РФ), в которой определено 9 мер обеспечения, имеющих характер административного принуждения;

• меры административной ответственности, например, применение меры административного наказания, их ст. 3.2. определено 8 видов.

Все эти перечисленные меры административного принуждения используются в интересах более эффективного решения задач и функций исполнительной власти и государственного управления. Эти меры не утрачивают своего значения и в настоящее время, даже возможно приобретают дополнительное значение для ряда правонарушений и, в первую очередь, для юридических лиц. При этом административное наказание на юридическое лицо, не освобождает от административного наказания руководителя или собственника юридического лица и наоборот.