

И. Д. Фиалковская

**МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

Монография

Казань
Издательство «Бук»
2019

УДК 369.032

ББК 67.401

Ф48

Рецензенты:

Макарейко Николай Васильевич, доктор юридических наук, профессор
(Нижегородская академия МВД России)

Мартынов Алексей Владимирович, доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой (Национальный исследовательский Нижегородский
государственный университет имени Н. И. Лобачевского)

Никифоров Максим Владимирович, кандидат юридических наук, доцент
(Национальный исследовательский Нижегородский государственный
университет имени Н. И. Лобачевского)

Востриков Павел Петрович, кандидат юридических наук, доцент
(Нижегородский институт управления — филиал Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации)

Фиалковская, Ирина Дмитриевна.

Ф48 Методы государственного управления: вопросы теории : моно-
графия / И. Д. Фиалковская. — Казань : Бук, 2019. — 174 с.

ISBN 978-5-00118-308-2.

В монографии проведено комплексное теоретическое исследование системы методов государственного управления, определено соотношение форм и методов; изучены различные подходы к определению методов административного воздействия, их классификации. Рассмотрены понятие, признаки и виды традиционных методов государственного управления: убеждения, поощрения и принуждения. Представлен метод регулирования как самостоятельный способ осуществления управленческих функций.

Монография предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция»

УДК 369.032

ББК 67.401

ISBN 978-5-00118-308-2

© И. Д. Фиалковская, 2019

© Оформление. ООО «Бук», 2019

ВВЕДЕНИЕ

Государственное управление играет ведущую роль в жизни любого государства и общества. Эта роль постоянно растет, поскольку увеличиваются масштабы политического, экономического, социально-культурного строительства. Развитие общества, ускорение научно-технического прогресса требуют от государства больших усилий по выполнению новых функций. В связи с этим более сложными становятся задачи и цели государственного управления. Кроме того, возникают новые проблемы безопасности: экологические, информационные, промышленные. Все это возлагает на государство дополнительные обязанности.

Многообразная деятельность государства по управлению делами требует согласованных действий, порядка и организованности, т.е. дисциплины в общегосударственном масштабе — государственной дисциплины. Она включает в себя и общественный порядок и служебную дисциплину. Законность в государственном управлении призвана укреплять государственную дисциплину, воспитывать у людей чувство долга перед государством и обществом. Государственная дисциплина формируется прежде всего с помощью организационных и морально-воспитательных мер и охраняется авторитетом государства. Государство вправе применять принуждение в целях поддержания общественного порядка. Общий смысл дисциплины состоит в повиновении установленному порядку. Сущность государственной дисциплины означает повиновение порядкам и правилам, установленным уполномоченным государственным органом в соответствии с законом.

Государственное управление как научная теоретическая дисциплина и практическая деятельность ориентируется на решение проблем организации общественной жизни. Государство должно создавать условия для удовлетворения жизненных потребностей и интересов своих граждан, а также получить их доверие при реализации государственной политики. Поэтому государство стремится обеспе-

читать стабильность и дисциплину в обществе, в том числе с помощью поиска новых форм и методов государственного управления на основании анализа имеющейся практики. Это направлено на упрочение государства, развитие новых эффективных средств государственного управления, следование принципам правового государства, защиту основных прав и свобод человека.

Поскольку роль государственного управления постоянно повышается, то особое значение имеют вопросы его совершенствования, повышения его эффективности. В этом смысле на первый план выдвигается проблема методов государственного управления.

Методы — это способы и средства достижения поставленных целей, решения возникающих задач. Методы используются в любой управленческой деятельности, в том числе и в государственном управлении¹.

Государство для реализации стоящих перед ним задач и выполнения функций использует различные методы. Существуют универсальные методы, которые используются в любой деятельности государства, такие как убеждение и принуждение. Есть методы, которые присущи отдельным видам государственного управления. Следовательно, в государственном управлении используются и общие, и специальные методы. При этом, общие универсальные методы в государственном управлении приобретают свой особый специфический характер, обусловленный особенностями исполнительной власти.

Проблемы методов государственного управления непосредственно связаны и с другими правовыми категориями в этой области: функциями государственного управления, целями государственного управления, формами государственного управления. Соотношение функций и целей, форм и методов имеет важное теоретическое и практическое значение в науке административного права.

Также важна и более общая проблема: взаимодействие целей государственного управления и средств их достижения. Но прежде чем выяснить это взаимодействие, необходимо определить о каких методах идет речь, чем характеризуются эти методы, как они сочета-

¹ Методы и формы государственного управления / под ред. А.Е.Лунева. — М.: Юр. лит, 1977. С.5.

ются с неразрывной категорией — формой государственного управления.

Функции и методы государственного управления составляют его содержание. Но любое содержание должно иметь форму, т.е. свое внешнее выражение.

В науке административного права данная проблема разработана пока недостаточно. Нередко методы отождествляются с формами или функциями. По-разному оценивается их место в системе государственного управления.

В данной работе сделана попытка провести анализ соотношения форм и методов государственного управления; определить, какие методы присущи государственному управлению; сформулировать их значение, признаки и виды.

Научная новизна настоящего исследования заключается в том, что впервые были выявлены проблемы непосредственного взаимодействия форм и методов государственного управления; в результате этого определена необходимость введения в систему методов государственного управления нового метода — административного регулирования.

Данное положение обосновывается следующим.

Изучив основные подходы ученых разных лет (от дореволюционных до современных) к определению форм и методов государственного управления (подробно в параграфе 1.1 главы 1 настоящей работы), и несмотря на 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.

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 содержания¹.

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С.382.

Неразрывная связь метода и формы (административного акта) являются самым важным в осуществлении управленческих действий¹. «А известно, что мало смысла сказать «что», когда не знаешь «как», и, наоборот, немного проку в знании «как» при неведении относительно «что»².

Если принять за истину положение о невозможности существования метода без формы (и формы без метода), получается, что представленные подходы авторов к определению системы форм и методов ей не отвечают. То есть, по указанной классификации, отношения в сфере государственного управления (административные отношения) могут иметь самостоятельную форму, но не имеют своего метода.

Можно привести простые и краткие 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 органе внутренних дел: 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 недостаточно отвечают тезису об обязательном сочетании форм и методов, либо не раскрывают сути отношения. Например, в таких разных отношениях, как назначение администра-

¹ Там же. С.383.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. / Г.В.Атаманчук. — М.: Омега-Л. — 2004. С.94.

тивного 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.

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 организационные¹. Вероятно, таким образом, автор попробовал 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 освещении².

Поскольку проблемы методов управления в целом изучаются наукой управления, в науке административного права они представлены не в полном объеме.

Соотношение форм и методов государственного управления, их непосредственное взаимодействие имеет большое значение и в теоретическом и практическом смысле. Именно в соответствующей форме метод является средством воздействия, а через метод форма практически реализуется.

¹ Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР: Сущность, функции, методы. Ч. 1 / Козлов Ю.М. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1969. С.113.

² Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. — М.: Зерцало, 1997. С.269.

Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФОРМ И МЕТОДОВ 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 является 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 определенное 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 рассматривается 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.

Можно выделить 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 задач¹. 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 управления². Видами форм управления назывались: издание актов управления, совершение юридически значимых действий, проведение непосредственно-организационных мероприятий и материально-технические операции³. Среди методов выделялись убеждение и административное принуждение⁴.

В 1977 году вышла работа «Методы и формы государственного управления» под редакцией профессора Лунева А.Е., 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 управления⁵. Формы классифицировались как правовые (установление норм права и применение норм права) и неправовые (осуществление организационных действий и выполнение материально-технических операций)⁶. Основными методами назывались убеждение и административное принуждение⁷. Кроме основных методов в указанной работе рассматривались и другие методы: методы организации и дея-

¹ Административное право. Учебник / Еропкин М.И., Козырева Т.И., Козырь М.И., Лазарев Б.М., и др. Под ред.: Лунев А.Е. — М.: Юрид. лит., 1970. С.167.

² Там же. С.169.

³ Там же. С.167-169.

⁴ Там же. С.196-202.

⁵ Методы и формы государственного управления / под ред. А.Е.Лунева. — М.: Юр. лит., 1977. С.5; С.26.

⁶ Там же. С.31-36.

⁷ Там же. С.18-20, С.105-111.

тельности; общие и специальные; прямого и косвенного воздействия и некоторые другие. Также в качестве методов выделяются регулирование, общее руководство и непосредственное управление. Не вдаваясь в подробный анализ системы методов, представленных в данной работе, можно отметить, что, исходя из характера и содержания исследуемых методов, данная классификация подводит к объединению их в более крупные группы.

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 управления¹. 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 принуждение².

Аналогичную систему форм и методов государственного управления представляет Д.М.Овсянко, выделяя правовые и неправовые формы и в качестве методов рассматривая убеждение и административное принуждение³.

Профессор Д.Н.Бахрах также выделяет правовые формы (принятие правовых решений, заключение договоров, совершение юри-

¹ Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по спец. «правоведение» / МГУ им. М.В.Ломоносова. Юрид. фак. — М.: ТЕИС. 1994. ч. 1: Сущность и основные институты административного права. С.178-180.

² Там же. С.207.

³ Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие /под ред. проф. Г.А.Туманова. — М.: «Юрист», 1997. С.108-110, С.123-128.

дически значимых действий) и неправовые формы (организационный действия и материально-технические операции)¹. 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 дисциплинарное². Весьма важным представляется выделение поощрения как отдельного метода государственного управления, поскольку данный метод имеет свое определение, отличительные признаки и самостоятельную классификацию. Также, большое значение имеет выделение дисциплинарного принуждения по административному праву.

В.М.Манохин, Ю.С.Адушкин и З.А.Багишаев 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 процесса³.

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 служащие⁴.

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).

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. / Д.Н. Бахрах. — М.: БЕК, 1997. С.150-152.

² Там же. С.185-200, С.255-279.

³ Манохин В.А., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. Учебник / Адушкин Ю.С., Багишаев З.А., Манохин В.М. — М.: Юристъ, 1996. С.140-143.

⁴ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов / Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев. — М.: Норма-Инфра, 1998. С.232.

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 неравнозначные¹. Правительство и руководитель областного комитета природы обладают разным статусом. 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 авторами упомянуты общие и специальные методы, детально исследуются административные и экономические, и — отдельной главой — административное принуждение².

Профессор Ю.Н.Старилов во многих своих трудах подчеркивает связь форм и методов государственного управления (управленческих действий)³. Нельзя не согласиться, что теорию и практику управления составляют функции управления, методы управления и формы управления.

¹ Там же. С.230.

² Там же. С.246-258.

³ Старилов Ю.Н. Административное право. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Т.2 кн. 2. Воронеж, изд-во Воронежского ун-та. 2001.С.12; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. Б.В. Россинский, Ю.Н Старилов. — М.: Норма, 2005. С.339-353; Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С.332-340.

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).

Кроме того, среди правовых форм управления по содержанию профессор Ю.Н.Старилов выделяет правоустановительные, правоприменительные, регулятивные и правоохранительные¹. Однако, данная классификация наиболее подходит, прежде всего, к функциям государственного управления. А если рассматривать данную классификацию применительно к формам управления, то регулятивная форма может быть правоустановительной и правоприменительной, а правоохранительная — чаще правоприменительная.

Понятие метода профессор Ю.Н.Старилов 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 управления². В системе универсальных методов подробно рассматриваются убеждение, поощрение и административное принуждение.

Многими авторами в разделах о методах государственного управления исследуются административные режимы, разрешительная система, административный надзор³. Однако думается, что эти сложные правовые явления не могут являться 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

¹ Старилов Ю.Н. Административное право. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Т.2 кн. 2. Воронеж, изд-во Воронежского ун-та. 2001. С. 20-22.

² Там же. С.30.

³ См., напр., Общее административное право. С.406-472; Бахрах Д.Н. Административное право. С.201-228, 244-252.

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 можно представить 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, находятся 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 — применению права¹. 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 принуждения².

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)³.

¹ Цит. по: Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / Ю.Н.Старилов. — Воронеж: Изд-во Воронежского госуниверситета, 1999. С.176-177.

² Там же. С.177-179.

³ Там же. С.350-353.

Можно заметить, что в этих изданиях форма и метод управления чаще не разделяется, 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 другие¹.

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 актов².

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.Маркс³. Организация в свою очередь невозможна без использования разнообразных средств, которые устанавливают согласованность между участниками общественных и производственных процессов⁴.

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

¹ Там же. С. 352-367.

² Там же. С.522-564.

³ К.Маркс и Ф.Энгельс. Соч. Т.23. С.337.

⁴ .К.Маркс и Ф.Энгельс. Соч. Т.25.Ч.1. С.422.

принудить»¹. Естественно, что данные тезисы классиков тех лет легли в основу многих дальнейших научных исследований советскими 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, можно сделать общий вывод: формы управления делятся на правовые (установление и применение норм права) и неправовые (осуществление организационных действий и выполнение материально-технических операций). При этом, к применению норм права можно отнести и административные договоры, и юридически значимые действия. К методам государственного управления относят убеждение, поощрение и административное принуждение.

Профессор Ю.Н.Старилов 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 выражается в форме управления². Нельзя не согласиться с этим высказыванием. От себя можно добавить, 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.

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 дифференциации³.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.43. С.54.

² Общее административное право. С.382.

³ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. С.246.

Нельзя не согласиться с этим мнением, но следует добавить, что данную систему универсальных методов следует дополнить и другими, определив их особенности в государственном управлении.

Представляется, что проблемы методов управления в науке административного права разработаны недостаточно последовательно. 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. Эти методы — общие для любых отношений, в том числе и административных. В литературе встречается справедливое мнение, что государственное управление — это не только воздействие на управляемые объекты¹. 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.

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

¹ Методы и формы государственного управления. С.11.

1.2. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

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. В словаре В. И. Даля содержится следующее определение метода: «...способ, порядок, основание; принятый путь для хода, достижения чего-либо»². С. И. Ожегов методом называл «...способ теоретического исследования или практического осуществления чего-нибудь; способ действовать, поступать каким-нибудь образом, прием»³. В философии метод рассматривается как «способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности»⁴. 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.

¹ Современный словарь иностранных слов. — М.: Русский язык, 1993. — С. 376.

² Даль В.И. Толковый словарь великорусского языка: В 4 т. Репр. изд. — Санкт-Петербург: Диамант, 1996. Т. 2. — С.323.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. — М.: Русский язык, 1990. — С.354.

⁴ Краткая философская энциклопедия. — М. Издательская группа «Прогресс» — «Энциклопедия», 1994. — С. 266.

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»¹.

Можно выделить основные особенности методов государственного управления.

1. Методы выражают воздействие субъекта управления на управляемый объект. Метод государственного управления выступает тем инструментарием, которым пользуется субъект управления, осуществляя свою деятельность. К сожалению, на практике часто встречаются случаи, когда некомпетентные указания субъектов управления приводят к дезорганизации деятельности целых управляемых комплексов.

2. Метод управления — это средство реализации субъектом управления своих правомочий. Под правомочием понимается «предусмотренная законом возможность участника правоотношения осуществлять определенные действия или требовать известных действий от другого участника этого правоотношения»². Метод управления выступает тем средством, которое позволяет реализовывать субъективные права — неотъемлемый компонент правового статуса субъекта управления. При этом выходить за пределы компетенции является серьезным нарушением, влекущим за собой признание акта управления ничтожным. Методы государственного управления реализуются чаще всего в правовых формах, т. е. выражаются в административно-правовых актах. В этой связи нарушение требований, предъявляемых к правовым актам управления, влечет их ничтожность или оспоримость.

3. Методы государственного управления обусловлены целевым назначением определенного вида управленческой деятельности. Ка-

¹ Словарь административного права /Авт.кол.: И. Л. Бачило, Т. М., Гандилов, А. А. Гришковец и др. ; отв. ред. И. Л. Бачило и др. — М.: Фонд «Правовая культура». 1999. — С. 194.

² Большой юридический словарь/ Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. — М.: Инфра-М, 1997. — С. 525.

ждая сфера государственного управления (экономическая, административно-политическая, социальная) имеет свое качественное своеобразие. Индивидуальные особенности сфер управления обусловлены теми задачами, которые стоят перед органами исполнительной власти, осуществляющими там исполнительно-распорядительную деятельность. В свою очередь, это ведет к определению направлений управленческого воздействия (функций), что в конечном итоге обуславливает структурную организацию органов государственного управления. Неоднородность решаемых задач требует применения отличных друг от друга методов. В одних сферах и областях требуется применять «жесткое» управленческое воздействие, когда подвластные объекты должны выполнять безальтернативные команды, исходящие от субъектов управления, в других сферах может быть эффективным позитивное стимулирование.

4. Применение метода осуществляется как в отношении индивидуального объекта, так и в отношении целых групп объектов. В первом случае речь идет о конкретных предписаниях, адресованных соответствующему объекту (правоприменение). Во втором случае — о методах нормативного регулирования (нормотворческая деятельность).

5. Метод управления закрепляется, как правило, в определенных правовых формах. Правовая форма управленческой деятельности — это такое внешнее выражение реализации функций управления, которое влечет за собой наступление определенных юридических последствий. Это в полной мере относится и к методам управления. Однако следует отметить, что методы могут быть реализованы и в неправовых формах (организационных действиях и материально-технических операциях).

6. Метод управления — это способ решения поставленной управленческой задачи в определенных условиях деятельности управленческой системы. В выборе способа воздействия субъект управления должен руководствоваться прежде всего показателями оптимальности и эффективности воздействия на управляемую систему.

7. Методы управления имеют определенные пространственно-временные характеристики. Реализация метода государственного управления означает переход его из статического состояния, т.

е. нормативного закрепления, в динамическое — оказание организующего воздействия на конкретных участников управленческих отношений. Рекомендации по применению методов государственного управления чаще всего носят общий характер, когда обобщаются наиболее часто встречающиеся закономерности. Субъект управления должен творчески подходить к выбору метода с учетом специфики управленческой ситуации, состояния объекта, условий его функционирования (управленческой среды), избегать устоявшихся стереотипов.

В науке административного права долгое время не уделялось должного внимания вопросу классификации методов управления. Исследователи выделяли универсальные методы управленческого воздействия — убеждение, поощрение и принуждение. Однако, следует отметить, что в исследованиях последних лет предпринимались успешные попытки более детально представить классификацию методов государственного управления¹.

В административно-правовой литературе отсутствует единство в определении того, что следует относить к методам управления и как проводить их классификацию. Определение классификации необходимо для понимания сущности и многообразия методов осуществления государственной власти. Во-первых, это позволяет познать сущность методов как многосложного явления. Во-вторых, позволит законодателю дифференцировать правовое регулирование в различных сферах социальной действительности. В-третьих, знание научной классификации полезно субъектам правоприменительной деятельности, что позволит им применять различные методы осуществления государственной власти с учетом эффективности каждого из них и в зависимости от конкретных условий и жизненных обстоятельств².

¹ См., напр.: Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис... д-ра юрид. наук. 12.00.14. — Екатеринбург, 2013; Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.14. — М. 2009; Шохин Д. В. Административно — правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.14. — М. 2012.

² Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. — Нижний Новгород. 2013. С.21-22.

Так, по мнению Д.Н. Бахраха, методы государственного управления следует подразделять на административные и экономические¹. А.Е. Лунев полагает, что все методы государственного управления можно разделить на четыре группы: морально-политические; экономические; организационные, административно-властные².

Несмотря на различие подходов к решению вопроса о классификации методов государственного управления, практически все исследователи акцентируют внимание на таком основании видовой дифференциации, как характер воздействия на объект управления. В этой связи они подразделяются на методы прямого и косвенного управленческого воздействия. Ю.М.Козлов писал, что эти варианты вызывают противоречия и разночтения³. Многогранность административных отношений не позволяют с полной отдачей использовать данную классификацию.

К административным (прямым) методам можно отнести: определение режима функционирования объекта; предписание совершить определенные действия; утверждение конкретных заданий (планов); назначение на должность; освобождение от занимаемой должности; запрещение определенных действий; регистрация определенных действий; учет и контроль за деятельностью; осуществление административной (несудебной) юрисдикции; применение мер административного принуждения и др.

В отличие от административных методов, косвенным присущи следующие особенности: руководящее воздействие на волю и поведение объекта оказывается через его сознание, эмоции, потребности исполнителей; у подвластного имеется возможность выбора определенных вариантов поведения; наступление результатов «откладывается» на более длительное время, чем в случае применения мер прямого воздействия; полученные результаты, как правило, отличаются большей степенью стабильности, устойчивости, чем при применении административных методов; развивают активность подвластного.

¹ Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — С.439.

² Лунев, А.Е. Взаимосвязь методов и технических средств управления // Управление и право / Под ред. Ю.М. Козлова. — М., 1972. Вып. 1 — С. 51.

³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации М., «Зерцало». 1997. С.269.

Использование косвенных методов позволяет активизировать объект управления, побудить его к определенному варианту поведения. При этом окончательный выбор, как правило, остается за подвластным, что приводит к повышению его правовой активности. Полученные результаты в случае применения косвенных методов более устойчивы, так как в наименьшей мере обусловлены прямым властным воздействием субъекта управления.

К числу методов косвенного воздействия традиционно относят убеждение и поощрение. Потенциал их очень высок, механизм воздействия сложен и неоднозначен, что требует самостоятельного рассмотрения данного вопроса.

Завершая рассмотрение данной классификации методов государственного управления, следует еще раз обратиться к административным методам. При всей внешней кажущейся однородности они существенно отличаются друг от друга, что требует рассмотреть их видовое деление. Так, по мнению А.П. Корнеева, административные методы управления классифицируются по форме выражения, юридическим свойствам, способу воздействия на поведение объектов управления, форме предписания¹.

По форме выражения административные методы подразделяются на административно-правовые и административно-организационные. Первые в обязательном порядке влекут за собой изменения в правовом положении объекта управления. Чаще всего это выражается в возложении дополнительных обязанностей. Административно-организационные направлены на совершение организационных действий и напрямую не влекут юридических последствий.

По юридическим свойствам административные методы подразделяются на нормативные и индивидуальные. Нормативные административные методы материализуются в подзаконных нормативных правовых актах, которые принимаются уполномоченными субъектами государственного управления, преследуют цель создания нормативной базы для деятельности объекта управления и не имеют конкретного адресата. Индивидуальные административные методы

¹ См.: Корнев, А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. / А.П. Корнев. — М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. — С.168.

содержатся в правоприменительных актах, где даются распоряжения конкретным исполнителям, персонально определяется их поведение.

По способу воздействия на поведение субъектов управления административные методы подразделяются на: запрещающие совершение тех или иных действий под угрозой наказания; обязывающие к выполнению определенных действий; уполномочивающие совершить определенные действия. Последние по своему механизму тесно граничат с косвенными методами государственного управления.

По форме предписания различают императивные и поручительные административные методы. Для первых характерен категорически однозначный характер, а для вторых — делегирование, совершение определенных действий или отправление определенных полномочий, которые изначально присущи субъекту управления.

Очевидно, что характеристика методов государственного управления с позиции видовой классификации свидетельствует об их разнородности. Это позволяет использовать их в различных управленческих ситуациях, при решении разнообразных управленческих задач.

Нам представляется, что наиболее четким критерием классификации методов управления является способ воздействия.

По данному критерию рассматриваются в основном, убеждение, поощрение и принуждение.

В связи с этим определенное внимание заслуживает классификация методов управления, представленная М.И.Пискотиным¹. Он предложил развернутую систему методов управления, и в числе прочих рассматривал метод регулирования, понимая под ним выработку общей политики и ее реализацию в нормативных актах. Не вдаваясь в подробный анализ указанной классификации, представляется, что регулирование как метод следует понимать шире. Регулирование может являться общим руководством и непосредственным управлением, методом организации, и методом деятельности. Органы государственного управления по-разному регулируют деятельность управляемых объектов: устанавливают общие правила поведения, принимают конкретные решения в отношении граждан, осуществляют планирование, учет, контроль, изучают статистику и т.п.

¹ Методы и формы государственного управления / под общей ред. А.Е.Лунева М.: «Юр. лит-ра» 1977. С.13-21.

Важной задачей субъектов государственного управления является правильный выбор разнообразных методов в зависимости от конкретной обстановки и условий управленческой деятельности¹.

Исходя из изложенного, предлагается следующая система методов государственного управления по способу воздействия:

1. Убеждение в государственном управлении — способы и средства, направляющие сознание и поведение людей на добровольное подчинение правовым и организационным требованиям субъектов государственного управления.

Потенциал метода убеждения велик, что постоянно привлекает внимание исследователей, а его роль в сфере государственного управления постоянно возрастает. А.П. Козлов и Ю.М. Попов утверждали, что «убеждение является главным методом деятельности, и проявляется оно в использовании средств воспитания, разъяснения, пропаганды лучших примеров, поощрения за добросовестную работу, материальное стимулирование»². Убеждение по своей природе, направлено на такое воздействие на поведение людей, при котором те или иные действия совершаются ими в согласии с их внутренними убеждениями, добровольно и сознательно»³.

2. Поощрение в государственном управлении — способы и средства, признания и оценки заслуг, направляющие сознание и поведение людей на совершение полезных дел с точки зрения государства.

Поощрение тесно взаимодействует с методом убеждения. По своей природе они настолько близки, что зачастую в юридической литературе речь идет о поощрении как разновидности мер государственного убеждения. Так, А.П. Корнев отмечает: «Основными видами (мерами) убеждения являются: разъяснение, обсуждение, агитация, предостережение, показ положительного опыта (образцов), поощрение и др.»⁴.

¹ Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: монография. Н.Новгород. Изд-во Нижегородской академии МВД. 2015. С.81.

² Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. / Ю.М. Козлов. — М.: Юристъ, 1999. — С. 82.

³ Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. / Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. — Система ГАРАНТ, 2008. — С. 148.

⁴ Корнев, А.П. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под ред. А.П. Корнев. — М.: Московский университет МВД России; Цит-М, 2003. — С. 74.

Однако очевидно, что поощрение — самостоятельный метод, имеющий свои отличительные признаки и виды. Средства государственного поощрения разнообразны по своим юридическим свойствам, поощрительному потенциалу, источникам, к которым прикреплены и тем самым отличаются от убеждения.

3. Принуждение в государственном управлении — способы и средства обеспечения служебной дисциплины и правопорядка.

В общем виде принуждение в государственном управлении вызвано конфликтом между исполнительной властью, выраженной в праве, и индивидуальной волей лиц, нарушающих правовые установления. Волевые устремления отдельных индивидов, руководимых незаконными интересами, входят в противоречие с государственной волей субъектов управления, которая аккумулирована в нормативно-правовых предписаниях. В этом случае, для того чтобы обеспечить надлежащий общественный порядок и служебную дисциплину, необходимо прибегнуть к мерам принуждения.

4. Регулирование в государственном управлении — способы и средства реализации позитивных функций государственного управления, основанных на правомерном поведении субъектов административного права.

Регулирование в государственном управлении включает в себя принятие общеобязательных правил поведения, установление конкретных процедур управления, контрольная и координационная деятельность, реализация прав и свобод граждан и т.д. Регулирование характеризуется как «положительное» государственное управление, т.е. непрерывное решение вопросов государственной и общественной жизни. Регулирование лишено таких черт, как юрисдикционность, принуждение, наказание¹.

¹ Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 1999. С.122-125.

ГЛАВА 2. УБЕЖДЕНИЕ И ПООЩРЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

2.1. УБЕЖДЕНИЕ, ПРАВОСОЗНАНИЕ И ПРАВОМЕРНОЕ ПОВЕДЕНИЕ

Роль убеждения в публичном управлении имеет огромное значение. С проведением существенных социально-экономических реформ роль убеждения неизмеримо возросла как в публичном управлении, так и в целом в общественных отношениях.

Убеждение представляет собой совокупность правовых и организационных мер, приемов, способов влияния на участников отношений в целях побуждения их к нужному поведению и совершению нужных действий с точки зрения убеждающего.

Специфический характер средств, конкретных мер воздействия, используемых в процессе регулирования поведения людей, придает качественную определенность убеждению как методу управления.

Убеждение в философском смысле понимается в двух формах. Во-первых, убеждение — это «прочно сложившееся мнение, уверенный взгляд на что-либо, точка зрения»¹. Во-вторых, — это воздействие с целью изменения сознания в интересах убеждающего.

Вопрос об убеждении как особом самостоятельном методе государственного управления (административном убеждении) относится к числу наименее разработанных в отечественной, да и в мировой правовой науке. В работах исследователей, рассматривающих этот вопрос, обычно лишь декларируется положение о том, что убеждение является одним из методов государственного воздействия на общество и на каждого конкретного индивида.

Об убеждении как первостепенном методе воздействия в своих работах указывал В.И. Ленин. Он писал, что государство сильно тогда,

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М. «Азъ». 1993. С.850.

когда массы все знают, обо всем могут судить и на все идут сознательно¹.

В качестве основного метода своей деятельности государство использует убеждение его граждан в необходимости сознательного выполнения требований правовых норм и государственных решений. При воздействии на сознание и поведение людей у человека создаются внутренние моральные стимулы, потребность правомерного поведения.

Убеждение — это метод внешнего воздействия на систему общественных отношений через воспитание общественно необходимых внутренних побуждений, стремлений человека. Убеждение состоит в создании у населения, отдельных социальных групп уверенности в том, что деятельность государства имеет общезначимый характер, совпадает с интересами и целями субъектов общественной жизни.

Метод убеждения является определяющим методом воспитания государственной дисциплины, обеспечения правопорядка. Он формирует у людей комплекс правильных взглядов, понимания необходимости добровольного выполнения правил и норм, действующих в обществе. При этом убеждение предполагает воздействие на сознание и волю человека преимущественно средствами морального, нравственного характера. В результате такого воздействия человек воспринимает волю убеждающего как свою собственную, у него формируются взгляды, соответствующие взглядам убеждающего. Эти взгляды приобретают форму нравственных мотивов, которыми он руководствуется в своей жизни и деятельности.

Убеждение проявляется в использовании различных разъяснительных, воспитательных, организационных мер для формирования воли подвластного или ее преобразования. Оно направлено на то, чтобы подвластные сами исполняли волю субъекта власти². Содержание метода убеждения весьма разнообразно и выражается в деятельности государства, способствующей приобретению гражданами собственного политического опыта и положительного отношения к политике государства. Граждане добровольно соблюдают и испол-

¹ В.И. Ленин. Полн. собр. соч. Т.35. М.: Государственное издательство политической литературы, 1970. С.21.

² Бахрах Д.Н. Административное право. М. Изд-во БЕК. 1997. С.188-189.

няют нормы права, если понимают их цели и задачи, одобряют их, сознательно участвуют в их осуществлении, уверены в их целесообразности. Собственный политический опыт граждане приобретают в ходе государственных и местных выборов, участия в правосудии в качестве присяжных заседателей, реализации права на государственную и муниципальную службу.

Демократический режим открывает большие возможности для широкого привлечения граждан к обсуждению и принятию правовых актов, участию в делах государства. Это заставляет их брать на себя ответственность за целесообразность принимаемых решений. Сознательная дисциплина, высокая организованность, чувство личной ответственности, обретаемые в процессе общественно-политической практики, являются действенными средствами формирования убежденности, в основе которой лежит собственный политический опыт людей¹.

Важной формой убеждения людей является грамотное разъяснение законодательства, государственной идеологии по определенным вопросам.

Использование разнообразных форм убеждения имеет существенное значение в обеспечении законности. Убеждение повышает уровень правосознания граждан, воспитывает уважение к законодательству.

Убеждение как метод представляет собой активное и систематическое воздействие на сознание и поведение людей с целью добровольного подчинения правовым предписаниям. Обязательность соблюдения норм права опирается, прежде всего, не на принуждение, а на убеждение в том, что эти нормы соответствуют принципам демократического государства, приоритету прав граждан, выражают единство интересов государства и личности, справедливо защищают общество, государство, права и свободы граждан.

В современных условиях государством выдвинуто требование — сделать уважение к праву, закону личным убеждением каждого человека. Следовательно, нельзя довольствоваться соблюдением правил только в силу обязанности. Целью убеждения, таким

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М. Изд-во НОРМА. 2005. С.424.

образом, является воспитание у граждан стойкой привычки правомерного поведения. Правовое воспитание должно быть направлено на формирование такого поведения, которое давалось бы без напряженных внутренних усилий, когда правомерные поступки личности становятся привычкой, чем-то само собой разумеющимся. Однако нельзя смотреть на привычку как на нечто такое, что освобождает человека от необходимости думать, планировать, анализировать, стремиться к осуществлению своих целей. Поэтому для формирования правомерного поведения чрезвычайно важно, чтобы человек осознавал, понимал, почему он должен поступить так, а не иначе, т.е. нужны устойчивые знания и представления о характере и цели поступков.

Таким образом, можно уверенно определить, что объектом убеждения является правовое сознание, а целью — правовая культура. Одним из средств убеждения является правовое воспитание. Конечным итогом этого является правомерное поведение.

Являясь важной частью общественного сознания, правосознание обладает общими закономерностями развития, а также имеет специфические черты, которые характеризуют его место и роль в социальной жизни.

Если говорить об общих закономерностях, то правосознание является продуктом отражения общественного бытия людей. Существуют разнообразные формы общественного сознания, посредством которых люди понимают и оценивают окружающий мир. Это политическое, нравственное, эстетическое, религиозное, национальное сознание. Одной из форм общественного сознания является и правовое сознание.

На содержание правосознания определяющее воздействие оказывает политическая, экономическая, духовная жизнь общества. В правосознании фиксируются уже сложившиеся формы функционирования политики, хотя это происходит не всегда и не во всем адекватно реальному состоянию и тенденциям развития общества.

Правовое сознание представляет собой совокупность идей, мнений, традиций, которые выражают отношение людей к правовым явлениям общественной жизни. Это представление граждан о законо-

дательстве, правосудии, государственном управлении, правомерном и неправомерном поведении¹.

Основу правового сознания составляют правовые отношения, правовые нормы, правовые учреждения и их деятельность, правовое поведение людей, правовые акты и другие правовые явления, возникающие в связи с действием правовых норм.

Правосознание представляет собой систему знаний об истории становления и развития права как социального явления, его современном состоянии, а также совокупность правовых оценок и предложений по совершенствованию и развитию права. Правосознание существует в общественной или индивидуальной форме. Общественное правосознание — это совокупность правовых представлений, которые разделяются обществом в целом, индивидуальное правосознание — совокупность правовых знаний, оценок, эмоций, присущих отдельной личности. Общественное правосознание (групповое, массовое) выражается через правосознание отдельных лиц, то есть индивидуальное правосознание.

Отмечается, что правосознание включает три составные части: знание права, отношение к праву и навыки правового поведения. Между этими элементами может не быть единства, допускается и заметное расхождение².

Вследствие разных познавательных способностей, психологических типов личности каждый человек по-своему воспринимает право, оценивает его, желает действовать правомерно или неправомерно³.

Содержание правосознания определяется интересами групп лиц. Никогда в истории правосознание не выступало в какой-то своей части единым для всего общества. Его уровень дифференцируется среди различных социальных групп в зависимости от того, в каких объективных и субъективных условиях они существуют. И наряду с преобладающими элементами одобренного обществом правосознания будут возникать проявления деформированного правосознания.

Правосознание характеризуется определенными признаками.

¹ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М. Изд-во «Дабахов, Ткачев, Дымов». 1995. С.203.

² Комаров С.А. Общая теория государства и права. Спб. «Питер». 2005. С.512.

³ Сырых В.М. Теория государства и права. М. «Юстицинформ». 2005. с.704.

1. В правосознании отражаются явления, которые составляют правовую основу жизни общества. Оно включает в себя процесс создания правовых норм, реализацию их требований. Политические, социальные, религиозные представления также активно воздействуют на формирование и реализацию норм права. Но, прежде чем получить выражение в правовых нормах и в практике их применения, они «проходят» через правосознание, то есть получают правовую форму в виде правовых идей и представлений.

2. Для правосознания характерна его близость к политическому сознанию. Наличие тесных связей между ними указывает не только на их взаимодополняемость, но и, до известных пределов, и на взаимозаменяемость. Такое положение обусловлено тем, что и политическое и правовое сознание направлено на удовлетворение схожих общественных интересов и отношений.

3. Уровень правосознания обусловлен гласностью юридической практики. Для правовых знаний особенно актуальным является разъяснение населению того, как незнание или слабая информированность в этой сфере могут привести к неправильным или неправомерным поступкам.

Правосознание включает в себя как отношение к действующему праву (одобрение или осуждение), так и к праву прошлому, праву желаемому, праву будущему. Отношение людей к праву будущему является мощным фактором создания более совершенного, более справедливого законодательства. То есть правосознание опережает право¹.

Особенно важным уровень правосознания является для правоприменителей. Здесь большое значение имеют повышение квалификации государственных служащих, инструктажи, обучение, разъяснения. При любом решении юридического дела лицо, применяющее правовые нормы, руководствуется не только законом, но и своим правосознанием.

Правосознание включает в себя два элемента: правовую идеологию и правовую психологию. Правовая психология — это чувства, эмоции, выражающее отношение людей к праву, правовым явлениям, поведению. Правовая психология может быть неосознанным, не до

¹ Бабаев В.К. Теория современного советского права. Н.Новгород. Изд-во НВШ МВД РСФСР. 1991. С.41.

конца осознанным или продуманным отношением к праву. Правовая идеология — это осознанное отношение к праву, которое выражается в виде идей, представлений о праве, его оценок и формируется представителями социальных групп¹.

Правосознание характеризуется правовой информированностью, правовой убежденностью и правовой активностью.

Правовая информированность в первую очередь обуславливает правосознание. Правовое сознание существует, прежде всего, в форме знания. Чем выше у личности уровень правовой осведомленности, информированности, тем выше уровень правовой культуры.

В сфере юридической деятельности широко применяется понятие «правовой информации». К правовой информации относятся правовые акты и вся информация, которая связана с правом: проекты законов и других нормативных актов, толкование и реализация правовых норм, изучение практики их применения. В правовую информацию включаются также документы о правовом образовании и разработке научных концепций развития права.

Правовую информацию можно разделить на три группы, в зависимости от того, кто является ее источником. В целом, официальная правовая информация — информация, исходящая от полномочных государственных органов, имеющая юридическое значение и направленная на регулирование общественных отношений (нормативные акты, акты официального разъяснения, правоприменительные акты). Официальная информация индивидуально-правового характера, имеющая юридическое значение, направлена на создание, изменение, прекращение правовых отношений (договоры, заявления, жалобы, порождающие юридические последствия). Такая информация может исходить от любых субъектов права. Неофициальная правовая информация — это сведения, о законодательстве и практике его применения: обсуждение законов, систематизация законодательства, материалы статистики о правонарушениях, образцы правовых документов. Такая информация, не влекущая правовых последствий, имеет важное значение для эффективной реализации норм права.

В последние годы количество средств воздействия на правосознание увеличилось. Кроме периодических изданий, радио, теле-

¹ Там же. С.42.

видения большое значение имеет и развитие интернета, правовых электронных систем. Изменилась роль телевидения. Если ранее телевидение констатировало правовую информацию, то теперь информация стала проблемной, дискуссионной, поисковой. Вместе с тем нужно отметить, что при всей важности этих источников информации, сведения, полученные из них, далеко не всегда можно считать правовым обучением. Чаще они выполняют функцию правовой информированности. Однако в этом смысле проблемным остается вопрос качества подачи правовой информации на телевидении. Но и эти средства могут влиять на правосознание.

Важно отметить, что уровень правовых знаний не обязательно влияет на уровень правосознания. Специальные исследования показывают, что уровень правовой информированности правонарушителей бывает значительно выше, чем уровень правовых знаний законопослушных граждан. Среди правонарушителей правовые знания используются для сокрытия или искажения истинного положения с целью избежать юридической ответственности. Таким образом, правовые знания сами по себе не служат гарантом высокого правосознания, правильного осознания своего поведения.

Сущность убеждения представляет собой вид социальной целенаправленной деятельности, в результате которой идеи, ценности и установки формулируются обществом в целом или его отдельными группами. Первоначально внешние по отношению к конкретному индивиду, они становятся его внутренними личными идеями, установками и ценностями, то есть становятся его убеждениями, определяющими всю его жизнедеятельность в условиях свободного выбора¹.

Сознание общественной необходимости соблюдения закона и сознательное подчинение своего поведения его требованиям достигается не только систематической пропагандой правовых норм, но и личным опытом, который опирается на общественное мнение и правовую информацию о правильности правовых норм, законности их применения, целесообразности деятельности публичных органов.

¹ Сальников В.П., Федоров В.П. Убеждение и принуждение в органах внутренних дел. Пособие / В. П. Сальников, В. П. Федоров. — Л.: ВПУ, 1989. С.42.

Перевод внешнего воздействия во внутреннее осознанное поведение является основной задачей убеждения. Убеждающее воздействие государства должно быть не навязано извне, а осознано как объективно и субъективно необходимое.

Большое значение в убеждении играет и авторитет публичных органов. Если интересы общества совпадают с публичным интересом, осознание этих интересов происходит в соответствии с нормами права. В случае несовпадения интересов личность может вступить в противоречие с правовыми требованиями, что приводит к конфликту в их отношениях.

Достижение цели убеждения может замедляться или деформироваться, если интерес публичного органа, должностного лица начинает довлеть над общественным интересом, что может привести как к нарушению норм морали, так и нарушению правовых норм.

Кроме того, при анализе убеждения можно увидеть, что у части населения складывается правовой конформизм, то есть подражание тому, как ведут себя другие. В этом нет ничего предосудительного, но это пассивное восприятие нормативных требований, переходящее в привычку.

Влияние указанных факторов в процессе убеждения велико, хотя действуют они неоднозначно, и общественное сознание отличает их друг от друга.

Например, в первом декрете о суде от 22 ноября 1917 г. говорилось, что местные суды руководствуются законами свергнутых правительств постольку, поскольку они не отменены революцией и не противоречат революционной совести и революционному правосознанию. Вследствие этого, правосудие пренебрегало законом, и возникло представление, что правосудие может осуществлять любой человек на основании пролетарского правосознания¹.

Также, в условиях террора 30-х — 50-х годов XX века, который грубо попирает право, должная правовая убежденность не могла сформироваться, а существующая убежденность была явно деформирована.

¹ Бабаев В.К. Теория современного советского права. Н.Новгород.: Изд-во НВШ МВД РСФСР. 1991. С.41.

Правовая убежденность складывается из нравственных убеждений, определяющих отношение человека к государству, обществу. Правовая убежденность может быть различной в разный период времени в зависимости от политической обстановки.

После Октябрьской революции политические убеждения большинства были направлены на разрушение старого, на борьбу с отжившим политическим укладом и эксплуататорским правом порядком. На отрицании деятельности буржуазных политических учреждений, буржуазного права возник правовой нигилизм, основанный на естественном негативном отношении к существовавшим до этого правовым установкам. Затем на смену разрушения пришло созидание. Государство убеждало население в необходимости реализовывать задачи строительства нового общества, что требовало определенного порядка, установленного в законах. В начале постсоветского периода эти намерения были свернуты и превратились в свою противоположность — правовой произвол.

Большая и сложная задача — формирование правовой убежденности в истинности и верности законов. Такое убеждение складывается на основе определенного знания, но сознание в сознательность переходит непросто. Особенно это касается перехода правовой осведомленности в правовую компетентность должностных лиц.

Критерием результативности убеждающего воздействия является убежденность, т.е. уверенность в истинности усвоенных понятий, представлений, образов. Убежденность помогает принимать однозначные решения, занимать твердую позицию в оценках различных явлений. Благодаря убежденности формируются внутренние правила поведения людей, определяющие их поведение в конкретных ситуациях.

В формировании правовой убежденности огромную роль играет создание действенных гарантий прав и свобод человека и гражданина, защита его чести и достоинства. Правовые гарантии являются механизмом, регулирующим социальную справедливость во взаимоотношениях государства и личности. Отсутствие юридических гарантий, их игнорирование порождают правовой нигилизм, отказ в доверии публичным структурам; приводят к конфликтам людей и государства. При несоблюдении норм права официальными структу-

рами у граждан не может сформироваться правовая убежденность. Эффективность власти проявляется, прежде всего, в способности действенно и оперативно решать возникающие социальные и другие проблемы, уважать и защищать права и свободы граждан.

Правовая активность характеризуется стремлением людей принимать участие в государственной деятельности и местном самоуправлении.

Государство оценивается людьми с позиций того, насколько оно соответствует или не соответствует их представлениям о справедливом обществе. В одном случае они готовы поддерживать его, в другом — пассивно реагировать на его действия, в третьем — противостоять ему. Это отношение зависит от способности государства создать условия, благоприятные для людей, учитывать мнение граждан и их желание участвовать в управлении, уважать права и свободы человека.

М.В.Баглай выделяет следующие формы участия в управлении государством. Это право на участие в референдуме (ст.3 Конституции РФ), право избирать и быть избранным (ч.2 и 3 ст.32 Конституции РФ), равный доступ к государственной службе (п.4 ст.32 Конституции РФ), право участвовать в отправлении правосудия (ст.119, ч.4 ст.123 Конституции РФ, право обращений (ст.33 Конституции РФ)¹.

Можно выделить прямые и косвенные формы правовой активности.

К прямым формам относятся референдумы и выборы.

Участие граждан в подготовке и принятии правовых актов осуществляется в форме непосредственной и представительной демократии. Формами непосредственной демократии являются референдум и выборы. Референдум — это прямое волеизъявление народа с целью решения вопросов, затрагивающих важные сферы жизнедеятельности. Референдум может проводиться в рамках всей страны, отдельного субъекта Федерации, муниципального образования. Участие в референдуме характеризует степень правовой активности граждан. Референдум особенно важен, когда требуется широкое общественное обсуждение готовящихся решений.

¹ Баглай М.В. Конституционное право РФ. М.: Изд-во НОРМА. 1998. С.211-215.

Если референдумы проводятся крайне редко, и только на местном уровне, то выборы в стране проводятся регулярно.

Реализация избирательного права является значимой формой правовой активности. Процесс голосования показал огромное влияние убеждения через средства массовой информации, особенно телевидения и интернета, на правосознание людей, активное участие этих средств в манипулировании общественным сознанием, в создании имиджа участвующих в выборах кандидатов. Эта система выявила и огромную роль финансовой поддержки, которая способствовала избранию людей с сомнительным прошлым, с нетвердыми убеждениями, но завышенными амбициями.

После реализации непосредственной демократии действует институт представительной демократии. Однако возникает вопрос: а не прекращается ли взаимосвязь между избирателями и избранниками после акта голосования и его утверждения?

На муниципальном уровне, кроме местного референдума и муниципальных выборов, к прямым формам правовой активности относятся голосование по отзыву выборного должностного лица и сходы.

К косвенным формам правовой активности относится реализация права на обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. Граждане вправе направлять предложения, заявления и жалобы в органы власти; высказывать замечания о деятельности органов управления, принципиально ставить вопросы о профилактике и искоренению правонарушений, злоупотреблений, коррупции. Кроме того, право граждан на обращение в органы власти является не только формой правовой активности, но и формой общественного контроля.

На местном уровне к косвенным формам относятся правотворческая инициатива населения, участие в публичных слушаниях, участие в опросах и некоторые другие.

Косвенной формой правовой активности являются и формы политического протеста: митинги, демонстрации, забастовки, манифестации, пикеты (ст.31 Конституции РФ).

Реализация права на государственную и муниципальную службу также относится к формам правовой активности.

Таким образом, убеждение — это основной метод воздействия на сознательную сферу личности, имеющий целью активизацию ее сознания при усвоении информации и формирования у нее убежденности.

В.Н.Хропанюк выделяет две основные роли правосознания в совершенствовании правовой и общественной жизни. Во-первых, правосознание является необходимым фактором при создании норм права, поскольку нормы формируются в результате сознательной волевой деятельности правотворческого органа. Во-вторых, правосознание является условием точной и полной реализации правовых норм, так как требования норм обращены непосредственно к людям, и эти требования выполняются посредством их сознательной волевой деятельности. Развитое правосознание обеспечивает добровольное, осознанное осуществление правовых требований, понимание их правильности и разумности¹.

Формирование высокого уровня правосознания — необходимое условие эффективного механизма правового воздействия. С правосознанием неразрывно связана правовая культура, которая в свою очередь невозможна без системы правового воспитания.

Наиболее характерными чертами правовой культуры личности являются: высокий (приемлемый) уровень правосознания; знание законов; убежденность в необходимости, полезности и целесообразности законов, внутреннее согласие с ними; правильное понимание своих прав и обязанностей, свободы и ответственности, своего положения в обществе, норм взаимоотношений с другими людьми, правовая активность. Суть правовой культуры личности выражается формулой: знать — уважать — соблюдать².

Выработка стойкой привычки правомерного поведения — это конечный итог правового воспитания. В результате применения мер убеждения соблюдение правил становится сначала осознанной обязанностью, а потом внутренней потребностью, основанной на нравственных убеждениях, и после этого превращается в стойкую привычку.

¹ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М. Изд-во «Дабыхов, Ткачев, Дымов». 1995. С.205.

² Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М. «Юристъ» 2005. С.541.

Правомерное поведение имеет ряд отличительных признаков:

- правомерное поведение — это социально-положительное поведение, т.е. поведение, соответствующее общественным интересам и целям;
- правомерное поведение — это сознательно-волевое поведение, т.е. осознанное поведение, характеризующееся внутренним психическим отношением лица к возможным последствиям;
- правомерное поведение соответствует предписаниям правовых норм, т.е. находится в сфере правового регулирования и не противоречит требованиям правовых норм;
- правомерное поведение охраняется государством, т.е. государство использует различные средства защиты законопослушных граждан.

Таким образом, правомерное поведение — это социально-положительное, сознательно-волевое поведение людей, соответствующее правовым предписаниям и находящееся под защитой государства. Оно составляет основную, наиболее значимую часть действий и поступков субъектов права.

Выделяются следующие виды правомерного поведения:

1) по степени социальной значимости:

- необходимое — является социально полезным и закрепляется в праве в качестве обязанности (воинская обязанность);
- желательное — является социально полезным и не является обязанностью (рождение второго ребенка);
- допустимое — является социально вредным, но не запрещается (курение).

2) по субъективному фактору:

- социально-активное — отличается высокой степенью ответственности, убежденности в необходимости и значимости такого поведения, обусловленного развитым правосознанием;
- законопослушное — характеризуется ответственностью и добровольностью, поведение основано на надлежащем правосознании;
- конформистское — определяется низкой степенью активности, мотивами личного удобства и безопасности;

• маргинальное — осуществляется из-за страха перед возможным принуждением¹.

В.Ф.Зудин выделяет степени правомерного поведения:

1. По необходимости — самая низкая, неустойчивая степень правосознания, где правовые предписания исполняются личностью лишь под воздействием принудительной силы закона;
2. По заинтересованности — более высокая степень правосознания, характеризующаяся осмысленным соблюдением правовых норм, но лишь для удовлетворения своих личных потребностей;
3. По пониманию справедливости — высокая степень правосознания, когда исполнение закона рассматривается личностью как социально справедливое явление;
4. По нравственно-правовой привычке — наивысшая степень правовой сознательности².

По мере возрастания роли убеждения в исполнении правовых предписаний юридическая обязанность перестает играть роль принуждения, силы, а становится внутренним побуждением.

Убеждение, как и все нравственные категории, являются продуктом общественной среды и воспитания. Человек, находясь в определенной среде, подвергается воздействию как положительных, так и отрицательных факторов. В связи с этим в деятельности публичных органов важное значение приобретает предупреждение правонарушений. Известно, что совершению противоправного или аморального проступка предшествуют те или иные внешние проявления этого намерения в психике и поведении человека. Тем самым возникает реальная возможность обнаружить психологическую подготовленность лица к совершению правонарушений и своевременно их предотвратить. Используя метод убеждения и воздействуя на сознание и поведение человека, можно воспрепятствовать возникновению стимулов неправильного поведения. Когда убеждением не достигаются поставленные цели, применяется принуждение. Но применение принуждения не означает, что убеждение уже бесполезно. Принуждение используется тогда, когда убеждение не приводит к по-

¹ Цыганов В.И. Теория государства и права. Тезисы лекций. Н.Новгород: «Вектор-ТиС». 2007. С.106.

² Зудин В.Ф. Социальная профилактика преступлений. Криминологические и криминалистические проблемы. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1983. С.144-145.

ложительным результатам, но и далеко не всегда убеждение оказывается достаточным по отношению к отдельным лицам. Убеждение, таким образом, не может быть единственным методом воздействия. Убеждение — это метод воздействия на сознание людей, обращенный к их собственному критическому восприятию.

По мнению А.А.Косых убеждение и принуждение существуют в тесной взаимосвязи друг с другом. Убеждение и принуждение дополняют друг друга, способствуя достижению одних и тех же социальных целей — упорядочению общественных отношений. И убеждение, и принуждение являются ведущими и наиболее значимыми методами правового регулирования. Основным объектом воздействия убеждения и принуждения являются воля и поведение человека. Причем именно поведение имеет решающую цель такого воздействия, так как воля в данном контексте выступает связующим звеном между непосредственно воздействием и конечным результатом — поведением человека, группы лиц или общества в целом¹.

Психологические процессы в человеческом сознании завершаются волевой деятельностью, и деяние выступает как форма проявления человеческой активности. Воля человека есть сознательная организация и саморегуляция человеком своей деятельности и своего поведения, направленная на преодоление трудностей при достижении поставленных целей².

Психологическое содержание убеждения состоит во взаимодействии воли субъекта (убеждающего) и объекта (убеждаемого) через сознание. В результате убеждения формируется воля индивида, и он осознает, что предписываемый ему вариант поведения соответствует его интересам, что цели субъекта воздействия сходны с его собственными (или, по крайней мере, не противоречат им), а совершение предписываемого ему действия отвечает его моральным позициям.

Психологическая наука убедительно показала, что формирование воли человека зависит от обстоятельств, от которых зависит и

¹ Косых А.А. Убеждение в праве: теория, практика, техника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. — Саратов, 2015. С.15-16.

² Общая психология: Учебник для студентов педагогических институтов / Под ред. А. В. Петровского. 3-е изд. М., 1986. С. 387.

само возникновение потребностей, являющихся основой побуждения. Потребности оформляются в ясно выраженную цель через интерес, т. е. через «полное понимание существа потребности и необходимости ее удовлетворения»¹.

Осознание потребности и возникновение интереса объективны по своей природе. Следовательно, интерес может быть сознательно разбужен в результате воздействия на убеждаемого убеждающим. Убеждаемый воспринимает и осознает предлагаемую ему потребность как свою собственную. В результате этого воздействия на уровне обыденного сознания формируется понимание, в котором присутствует уверенность в предложенной информации, согласие с ней, образуются представления о различных явлениях.

Если личность преодолевает уровень обыденного понимания и поднимется до глубокого познания какого-то явления, в сознании этой личности начнут складываться собственные убеждения, а значит — личная уверенная позиция.

Убеждение — это воздействие, осуществляемое с целью изменить мнение, перевести воззрения одного человека в систему взглядов другого. Убеждение формирует у человека интерес путем навязывания имеющегося интереса убеждающего. Затем может возникнуть реальное или мнимое совпадение интересов убеждающего и убеждаемого, после чего последний утверждает в необходимости придерживаться именно предписываемого варианта поведения.

Целью убеждения является изменения мышления людей, которые происходят после оценки определенных фактов, что требует значительных затрат времени. Чтобы достичь цели убеждения, необходимо использовать многократные подтверждения с помощью разнообразных аргументов и фактов. Таким образом, убеждающее воздействие включает в себя: воздействие источника информации; воздействие содержания информации; воздействие окружающей среды информирования.

Принуждение также формирует волю человека, но предписываемое ему поведение идет в противоречие с его желаниями, интересами, и такое противоречие человек понимает. Кроме того, он осоз-

¹ Керимов Д. А. Психология и право // Государство и право. 1992. № 12. С. 12.

нает, что невыполнение требуемого от него действия противоречит его интересам в связи с возможным наказанием. Человек придерживается предписываемого ему поведения, осознавая, что действует вопреки своим интересам. Следовательно, принуждение — это насилие над волей принуждаемого, значит, принуждение менее эффективно, чем убеждение.

2.2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ УБЕЖДЕНИЕ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ВИДЫ

Как метод государственного управления убеждение имеет свои особенности, обусловленные тем, что речь идет не о взаимоотношениях между двумя или несколькими индивидами, а о воздействии органов государственного управления на сознание общества в целом.

А в неоднородном обществе у различных социальных групп и отдельных личностей присутствуют разнообразные интересы, которые нередко противоречат как друг другу, так и государственным интересам. Во взаимоотношениях между государством и обществом, где закон играет роль регулятора, невозможно использовать только один метод воздействия на общественное сознание (в том числе и для обеспечения исполнения правовых норм). Использование убеждения без принуждения будет неэффективным, как и использование принуждения без убеждения. Следовательно, основными категориями аргументов для убеждения являются аргументы, апеллирующие к позитивным ожиданиям, и аргументы, апеллирующие к негативным ожиданиям.

Возникновение интереса необходимо предполагает его осознание. И если говорить об убеждении не отдельных личностей, а общества в целом (или, по крайней мере, большей его части, большой социальной группы), необходимо иметь в виду, что осознание людьми общественного интереса будет протекать неравномерно. «Первоначально интересы социальной общности обнаруживаются, осознаются, понимаются ее меньшинством, ее передовыми представителями, лидерами. Поэтому отдельные члены соответствующей общности длительное время могут не подняться до осознания своих коренных интересов и даже вступить в конфликт с ними»¹.

По мнению Д.В. Чухвичева, эффекта убеждения можно добиться посредством применения стимулирующих, воспитательных, разъяснительных мер².

¹ Керимов Д. А. Психология и право // Государство и право. 1992. № 12. С. 12.

² Чухвичев Д.В. Убеждение как форма государственного обеспечения нормы права / Д.В. Чухвичев // Правоведение. — 1996. — № 2. — С.94-99

1. Стимулирующие меры могут носить экономический, организационный, социальный характер, а также являться поощрительными и принудительными.

Экономические меры стимулирования применяются к субъектам предпринимательской деятельности и состоят в установлении налоговых и финансовых льгот; льготном кредитовании; квотировании; введении упрощенных режимов осуществления тех или иных видов деятельности.

Стимулирование организационного характера состоит в установлении более удобных правил прохождения некоторых бюрократических процедур, введении облегченной системы финансовой отчетности, предъявлении менее строгих требований к организации работы стимулируемого объекта, и другие меры, применяемые в отношении некоммерческих организаций, общественных объединений, нуждающихся в государственной поддержке в силу приоритета государственной политики в соответствующей области.

Социальное стимулирование представляет собой систему льгот, обеспечивающих поддержание надлежащего уровня жизни социально незащищенных слоев общества. Установленные в законодательстве льготы и компенсации в отношении инвалидов, лиц пожилого возраста, сирот, жертв техногенных и природных бедствий, ветеранов войны и труда являются социальными стимулирующими мерами. С помощью таких мер государство стимулирует состояние социальной стабильности, должное содержание определенного круга лиц, недостаточно приспособленного в силу объективных причин к жизни в условиях экономических реформ.

Поощрительное стимулирование основано на адресном выделении того или иного лица в связи с совершением им конкретного социально положительного поступка. Поощрительные меры могут быть морального, материального, статутного и комплексного характера. Моральное поощрение может проявляться во вручении грамот, объявлении благодарности. Материальные поощрительные меры — это премии (за высокую производительность труда, за победу в конкурсе) и ценные подарки. Статутные поощрения улучшают правовой статус поощряемого (например, внеочередное повышение в звании). Зачастую поощрительные меры носят комплексный характер (например,

присвоение государственных наград одновременно морально и материально стимулируют к должному поведению).

Принудительное стимулирование определенным образом влияет на правосознание путем выработки понимания того, что при законопослушном поведении не будут применяться меры, нарушающие комфорт объекта, его материальную стабильность.

2. Воспитательные меры убеждения в государственном управлении применяются недостаточно широко. Большое воспитательное воздействие оказывают такие меры, как пропаганда и агитация (здорового образа жизни, бережного отношения к природе), личный пример образцового социального поведения высших должностных лиц государства, небюрократический подход к социально актуальным проблемам и т.д.

Если закон является регулятором общественных отношений, только всеобщее соблюдение правовых норм может быть гарантом социального спокойствия и безопасности. Значит, в данном случае задачей государства является донесение до сознания каждого индивида и общества в целом социального назначения правовой нормы.

Большое значение для реализации целей убеждения имеет авторитет государства и права. Несмотря на динамичность права, оно представляется устойчивой системой, являющейся основой всех социальных процессов. При допустимости признавать несовершенство права, в целом его система признается основным элементом общественной жизни. Авторитет права и государства — необходимый способ воздействия в условиях существующего правового нигилизма.

К воспитательным мерам убеждения относятся инструктажи органов государственного управления о новых правилах, о порядке получения государственных услуг и т.п. Причем обучение и инструктажи могут осуществляться как во внешних отношениях (для граждан), так и во внутренних (для госслужащих).

3. Разъяснительные меры стимулирования — это проведение митингов, публичные выступления и интервью высших должностных лиц государства, выпуск листовок, рекламных материалов (в том числе так называемая «социальная реклама» на телевидении). Собственно, разъяснительные меры направлены в той или иной степени

на создание общественного мнения по конкретному вопросу социальной действительности.

В условиях идеологического и культурного вакуума, при полном отсутствии идеологически-правового воздействия со стороны государства, сочетающемся с резким падением уровня жизни, общей экономической и политической нестабильностью в нашей стране, мы сейчас можем говорить о криминализации сознания общества. Криминализируется образ мышления: закон — формальность, нарушение закона — проявление предприимчивости, честный созидательный труд не престижен. Криминализация сознания отнимает у общества и государства саму возможность предотвращения правонарушений как социального явления. Правонарушителей можно выявить, изолировать, обезвредить. А исправление сознания — длительный процесс упорной, кропотливой, планомерной работы, необходимой для исправления ошибок всего нескольких последних лет.

Заметную роль играет и сам способ убеждения, профессионализм законодателей и других государственных деятелей, а также компетентность и оперативность непосредственных правоприменителей.

Это и публикации в прессе, разъясняющие гражданам их права, и различные телепрограммы того же содержания, телевизионные дискуссии на правовые темы и многое другое. Долгое время этим формам государственного убеждения не уделялось должного внимания, и только в последние годы граждане стали получать более или менее полную и систематизированную информацию о своих правах и о правовой системе вообще.

Перед принятием закона возможно его публичное обсуждение. Обычно эта процедура не влияет на факт принятия закона, но оказывает благотворное влияние на сознание населения и поднимает авторитет закона¹.

Профессор Д.Н.Бахрах полагает, что в демократическом обществе убеждение — главный метод воздействия. В подтверждение этого автором выделяются следующие основные критерии убеждения.

Во-первых, убеждение используется систематически и в отношении всех граждан.

¹ Чухвичев Д.В. Убеждение как форма государственного обеспечения нормы права / Д.В.Чухвичев // Правоведение. — 1996. — № 2. — С.94-99.

Во-вторых, оно обеспечивает добровольное выполнение норм права, в конечном счете — привычку законопослушания.

В-третьих, цели демократического общества требуют, чтобы внешнее регулирование поведения человека постепенно уступало место саморегулированию. Решающее значение должно принадлежать внутреннему контролю самой личности за своими действиями, осознанию ею социального значения их целей и последствий. А в деле воспитания решающая роль принадлежит разнообразным формам убеждения.

В-четвертых, система государственного и муниципального аппарата имеет возможность через современные средства массовой информации быстро оповещать граждан о проводимых мероприятиях, разъяснять их смысл, инструктировать, а значит убеждать.

В-пятых, убеждение обходится государству намного дешевле, чем принуждение¹.

Способами убеждения являются самые разнообразные средства: реклама, обучение, разъяснение, инструктажи, культурно-воспитательная работа, семинары, публичные слушания и многое другое. Информирование о достигнутых результатах, успешных и эффективных мероприятиях в государственном управлении также имеет большое значение и широко используется.

С помощью средств убеждения стимулируется должное поведение участников управленческих общественных отношений путем проведения воспитательных (включая правовое воспитание), разъяснительных, рекомендательных, поощрительных и иных мер преимущественно морального воздействия².

Таким образом, убеждение как метод государственного управления — это способы и средства воздействия, направляющие сознание и поведение людей на добровольное выполнение правовых и организационных установок субъектов государственного управления.

Поскольку в научной и учебной литературе по административному праву исследование данного метода проводится недостаточно, и сравнительный анализ провести невозможно, то на основании крите-

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М.: Изд-во НОРМА. 2005. С.424-425.

² Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: «Зерцало». 2005. С.269.

риев, предложенных профессором Д.Н.Бахрахом, можно определить основные признаки убеждения как метода государственного управления (административного убеждения).

1. Административное убеждение используется постоянно, систематически. Поскольку цель убеждения никогда не может быть полностью достигнута, она всегда будет стоять среди важных задач государственного управления. Даже если человек с сознанием высокого долга соблюдает правовые нормы, нельзя на этом основании утверждать, что он не нуждается в воспитательном воздействии государства. Возникают новые нормы и правила, отменяются и изменяются ранее действующие, следовательно, требуется постоянное, систематическое и, по выражению профессора Д.Н.Бахраха, «круглосуточное»¹, воздействие в отношении граждан.

2. Административное убеждение используется в отношении всех граждан. Средства убеждения адресованы абстрактному, неограниченному кругу лиц. Этот круг может быть огромным (телевизионная социальная реклама о безопасности дорожного движения) или незначительным (инструктаж школьников о безопасности дорожного движения). В любом случае у метода убеждения нет конкретного адресата, и оно не связано с индивидуальным воздействием.

3. Фактическое основание использования убеждения отсутствует. Если для применения поощрения и принуждения необходимо фактическое основание применения, то у убеждения таких оснований не бывает. Можно вести речь о некоторых условных, опосредованных основаниях убеждения, но конкретного, реального основания применения данного метода не существует.

4. Целью административного убеждения является будущее одобряемое государством поведение.

Убеждение формирует добровольность соблюдения правил, осознанную добросовестность и сознательное совершение действий в последующем. Когда люди действуют по правильному убеждению, они осознают, что их интересы совпадают с установками убеждающего, их воля совпадает.

Чаще целью административного убеждения является правомерное поведение. Правомерное поведение является объективной

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Изд-во БЕК. 1997. С.189.

предпосылкой нормального функционирования гражданского общества, содействует его развитию и благополучию. Правомерное поведение является противоположностью правонарушения. Убеждение используется как с целью формирования правомерного поведения, так и с целью предупреждения правонарушений.

Однако убеждение используется не только с целью формирования правомерного поведения, но и с целью формирования правильного поведения с точки зрения государства. В обществе существуют разновидности поведения, которые не являются правонарушениями, но и не одобряются государством. Целью убеждения в этом случае является объяснить гражданам необходимость добровольно отказаться от такого поведения. Например, такие действия как чрезмерное употребление спиртных напитков, отказ от вакцинации не являются противоправными, однако не соответствуют государственной политике в области здравоохранения. В этом случае государство использует различные средства убеждения.

Также, убеждение используется и в целях полезного с точки зрения государства поведения. Активно используется убеждающее воздействие о повышении рождаемости, о военной службе по контракту и т.д.

Целью убеждения является изменения в сфере рационального мышления людей, которое происходит лишь после сопоставления и обдумывания фактов, что предполагает значительные временные затраты. Помимо этого, разнообразное содержание убеждающего воздействия требует многократного подтверждения различными действиями.

5. Административное убеждение использует разнообразные средства информирования. В настоящее время широко используются такие средства как телевидение, радио, интернет для доведения до сведения граждан политики государства, изменений в законодательстве, значений государственных программ. Органы государственного управления активно используют различные «интернет-ресурсы» взаимодействия с гражданами: (ФЦП «Электронная Россия»; федеральный портал государственных услуг населению; центр «ИНТЕРНЕТ и право»; портал государственных услуг в Нижегородской области и др.).

6. Административное убеждение осуществляется от имени субъекта государственного управления. В общественной жизни используются различные виды убеждения: коммерческое (от имени производителя с целью получения прибыли); общественное (от имени общественной организации, политической партии, религиозного объединения с соответствующими целями). Административное убеждение осуществляют органы государственного управления в целях соблюдения норм и правил в соответствующей сфере, подведомственной государству.

7. Убеждение рассматривается как основной метод воздействия. С этим нельзя не согласиться, тем более что использование других методов — поощрения и принуждения — также «работает» на убеждение. Убеждение — это главный метод воздействия на сознательную сферу личности. Его назначение — активизация мышления личности при усвоении информации, формирование у нее убежденности.

Кроме того, метод убеждения ориентирован на интеллектуально-познавательную сферу человеческой психики. Его суть в том, чтобы с помощью логических аргументов сначала добиться от человека внутреннего согласия с определенными умозаключениями, а затем на этой основе сформировать и закрепить новые установки (или трансформировать старые), соответствующие поставленной цели.

Можно представить следующую классификацию административного убеждения:

1) по содержанию:

- социально-экономическое — воздействие с целью привлечения граждан участвовать в социально-экономических государственных программах (например, об участии в пенсионных программах, программах демографического развития);
- управленческое — воздействие с целью исполнения правил, за нарушение которых наступает юридическая ответственность (о соблюдении правил пожарной безопасности);
- поведенческое — воздействие с целью изменения поведения, являющегося правомерным, но не одобряемым государством (об опасности подледной рыбалки в конце зимы).

2) по использованию во времени:

- постоянное — акты убеждения о правилах, следовать которым необходимо постоянно (о соблюдении правил общежития);
- систематическое — акты убеждения о правилах, исполнение которых осуществляется в определенное время (об уплате налогов).
- разовое — акты убеждения, основанные на единичной конкретной ситуации (воздействие в условиях чрезвычайного положения).

3) по объекту убеждения:

- внешнее — убеждение, направленное на граждан, организации;
- внутреннее — убеждение, осуществляемое в системе государственной службы (инструктаж государственных служащих).

4) по целям воздействия:

- убеждение, направленное на формирование правомерного поведения (соблюдение экологических правил);
- убеждение, направленное на формирование правильного с точки зрения государства поведения (отказ от курения);
- убеждение, направленное на формирование полезного для государства поведения (усыновление детей, оставшихся без попечения родителей).

5) по характеру воздействия на сознание людей:

- позитивное — воздействие на положительные эмоции (о необходимости беречь природу);
- негативное — воздействие на отрицательные эмоции (об опасности при нарушении правил дорожного движения);
- креолизованное (смешанное) — акт убеждения, в котором одновременно используются и позитивное и негативное воздействие (часто применяется в плакатах наглядной агитации и в социальных рекламных роликах).

В заключении можно определить некоторые правила, необходимые для достижения поставленных целей акта убеждения:

— акт убеждения должен соответствовать законам формальной логики; логика убеждения должна быть доступной интеллекту объекта воздействия;

— конкретное в содержании акта убеждения будет казаться эффективнее абстрактного; но помимо конкретных фактов и примеров

(без них нельзя убедить тех, кому недостает широты кругозора, развитого абстрактного мышления), информация должна содержать обобщенные положения (идеи, принципы);

— убеждать надо доказательно, опираясь на факты, известные объекту; чем динамичнее воздействие, чем ярче и разнообразнее содержащиеся в нем факты, тем больше он привлекает внимание;

— лучше усваивается то, что вызывает эмоциональный отклик у объектов воздействия; сообщаемые факты и общие положения должны быть такими, чтобы вызывать эмоциональную реакцию у тех, кому они адресованы.

— убеждающая информация должна выглядеть максимально правдоподобной¹.

¹ https://delovoymir.biz/factory_effektivnosti_ubezhdeniya.html

2.3. ЗНАЧЕНИЕ ПООЩРЕНИЯ КАК МЕТОДА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Одной из важных функций государственного управления является функция контроля. Контроль — это проверка качества управления, выявление нарушений в управленческой деятельности, определение уровня соответствия управленческих решений принципу законности и целесообразности. С помощью контроля устанавливается соответствие или несоответствие фактического состояния системы государственного управления требуемому стандарту и уровню¹. Государственное управление непосредственно связано с государственным контролем и основано на использовании определенных административно-правовых форм и методов в соответствии с принципом «контролирует — значит руководит»².

Одним из методов управляющего воздействия является стимулирование должного поведения участников отношений в сфере государственного управления.

Значение стимулирования вытекает из соотношения убеждения и принуждения среди методов государственного руководства обществом, которое отдает первенствующую роль убеждению. Конечно, стимулирование, а тем более, материальное поощрение не равнозначно убеждению, но оно ближе к нему, чем к принудительным мерам³.

Преимущество стимулирующих начал по сравнению с началами ограничивающими заключается в том, что они, как правило, выступают более гибкими и тонкими способами управления.

С помощью стимулов публичная власть осуществляет целенаправленное воздействие на интересы граждан, формирует их заин-

¹ Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю.Н. Старилова / Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та. 1999. С.122.

² Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора //Материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства». Н.Новгород. Изд-во Нижегород. гос. ун-та. 2015. С.45.

³ Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М.: Юрид.литература. 1982. С. 238.

тересованность в совершении определенных поступков. Стимулирование предполагает использование различных поощрительных и принудительных мер, материальных и моральных факторов. Его важнейший, наиболее эффективный вид — поощрение¹.

Стимул — это побудительная причина, толчок. Стимулирование — создание заинтересованности в совершении чего-либо, поощрение². Поощрение это одно из средств стимулирования. Кроме поощрения, средствами стимулирования являются убеждение, принуждение, льготы и привилегии.

Льгота — это преимущественное право, предоставляемое как исключение из общих правил³. Льготы, в отличие от поощрения, могут применяться за прошлые заслуги (например, льготы ветеранам Великой Отечественной Войны), так и в силу социального статуса, например, льготы инвалидам. Привилегия определяется как исключительное право, предоставленное кому-либо⁴. Привилегия характеризуется должностным статусом лица. Льготы и привилегии могут быть и при отсутствии фактического основания — конкретной заслуги.

Основными методами оценки качества государственного управления являются принуждение и поощрение. Принуждение является реакцией на нарушения, поощрение связано с позитивной оценкой государственного управления. Принуждение и поощрение представляют собой виды правового стимулирования. В этой связи стимулирование может быть позитивным и реализовываться в ходе применения мер поощрения, и негативным, когда задействованы средства государственного принуждения⁵. В своей деятельности органы государственного управления используют меры как позитивного, так и негативного стимулирования. Никакое государство не может полностью отказаться от негативного стимулирования, что обусловлено на-

¹ Д.Н.Бахрах, Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М. «Норма». 2005. С.426.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: «Азъ». 1993. С.794; Словарь иностранных слов. М.: «Русский язык» 1988. С.474.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. С.343.

⁴ Словарь иностранных слов. С.399.

⁵ Налбандян, А.С. Применение поощрительных норм российского права. Проблемы теории и практики: Дис ... канд. юрид. наук. / А.С. Налбандян. — Н. Новгород. 1994.С. 24.

личием противоправного поведения в обществе. Метод принуждения в государственном управлении (негативное стимулирование) имеет важное значение в реализации контрольной функции государства, но не меньшая роль в этом вопросе принадлежит и позитивному стимулированию — методу поощрения. В российской правовой науке некоторые авторы выдвигали тезис о том, что право может эффективно действовать в том случае, если наряду с принуждением будут существовать награды и обещание выгод¹.

Поощрение опирается на соответствующую нормативно-правовую базу, состоящую из материальных и процессуальных норм. Материальные нормы закрепляют: показатели поощряемого поведения; вид и размер поощрения; круг адресатов, к которым могут быть применены поощрительные меры; состав органов или должностных лиц, уполномоченных решать вопрос о поощрении. С помощью процессуальных норм регулируется порядок предоставления к поощрению, принятия решения о поощрении и другие аспекты процедурного характера. Процессуальные нормы регулируют организационные отношения, адресованные в первую очередь уполномоченным органам, и не могут быть отнесены к разряду поощрительных норм. Они лишь призваны обслуживать последние, способствовать созданию условий для их нормальной организации.

Поощрение связано с существующей у подавляющего большинства людей потребностью в оценке их поступков, в признании заслуг². Цель поощрения достигается тогда, когда в ее основу положены соответствующие принципы. Так, к числу принципов поощрительной деятельности следует отнести принципы: справедливости; законности; гласности; индивидуализации; сочетания с юридической ответственностью; оперативности, разнообразия мер. Данные принципы играют разную роль в механизме поощрительной деятельности, но их учет, как в процессе создания законодательства о поощрении, так и в ходе правоприменительной деятельности, будет способствовать повы-

¹ См. напр.: Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации / Журнал российского права, 2006, № 7; Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права. СПб. Изд-во СПб ун-та. 2003; Петров Г.М. Поощрение в государственном управлении. Ярославль. Изд-во Ярославского гос. ун-та. 1993.

² Бахрах Д. Н. Административное право / Д.Н.Бахрах, Б.В.Росинский, Ю.Н.Старилов. / М. Норма, 2008. С. 449.

шению эффективности этого механизма в качестве одного из методов контроля.

Справедливость — это соразмерность между заслугой и применяемой мерой поощрения. Сложность установления подобной соразмерности заключается в том, что фактические основания поощрения и средства поощрения находятся в разных «измерениях» и объективно соотносить их иногда представляется проблематичным. Справедливость поощрения это не только количественная, но, прежде всего, качественная соразмерность. Поощрение считается справедливым, если оно применяется за действительные, а не предполагаемые (будущие) заслуги перед обществом и государством; по размеру соответствует затраченным усилиям на совершение полезного действия; назначается всем без исключения, кто достиг высоких результатов, поощряемых государством; при этом результаты достигнуты с помощью средств, соответствующих требованиям закона и нравственности¹.

Законность является универсальным принципом правоприменения. Вместе с тем, она имеет некоторую специфику применительно к поощрительной деятельности. Принцип законности предполагает, что поощрение производится: в соответствии с основаниями, указанными в поощрительных нормах права; в пределах (границах), закрепленных правовыми нормами; в соответствии с установленной правоприменительной процедурой (административно-поощрительное производство); в установленные законом сроки.

Гласность (публичность) поощрительной деятельности во многом усиливает ее результативность. Она повышает авторитет поощряемого в глазах окружающих, улучшает его положение в обществе, является мощным стимулом для других граждан. «Поощрение, — как подчеркивает А.П. Корнев, — это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении правовых обязанностей или общественного долга»². Публичность поощрения предполагает активное использование возможностей разнообразных СМИ, которые оперативно могут предать гласности данный юридический факт. Гласность

¹ Налбандян, А.С. Применение поощрительных норм российского права. Проблемы теории и практики: Дис ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1994. С. 50—54.

² Корнев А.П. Административное право России. Часть I. — М. «Щит-М». 1999. С. 188.

поощрительной деятельности позволяет установить своеобразную обратную связь между населением и поощряющим, выявить общественное мнение об обоснованности, справедливости и эффективности применяемых мер.

Индивидуализация проявляется в том, что применение мер поощрения — это всегда персонифицированная деятельность. Шаблонность, следование стереотипам, обезличивание поощрения ведет к его девальвации. Учет психологических, мировоззренческих, национальных, религиозных, профессиональных и иных особенностей поощряемого способствует выбору наиболее адекватной меры поощрения.

Взаимодействие поощрения и юридической ответственности выражается в том, что неприменение мер поощрения, применение их не в должном объеме должно вести за собой обжалование действий, а чаще всего бездействий уполномоченных поощрять субъектов. На данное обстоятельство обращает свое внимание П.И. Кононов: «Действующими нормативными актами, регулирующими различные виды поощрительного производства, вообще не оговаривается право заинтересованных лиц на обжалование решений об отказе в удовлетворении заявленных ходатайств о поощрении. Очевидно, это обусловлено тем, что указанными нормативными актами не предусматривается и принятие каких-либо специальных решений об отказе в удовлетворении ходатайств о поощрении»¹. Выход здесь может быть в усилении наблюдения за качеством поощрительной деятельности со стороны вышестоящих контролирующих органов, которые должны обратить внимание на ее целесообразность.

Оперативность предполагает адекватную по времени реакцию государства на действие поощряемого. Известно, что в отдельных случаях исполнение решения о поощрении без видимых оснований затягивается на длительный период.

Средства государственного поощрения разнообразны по своим юридическим свойствам, поощрительному потенциалу, источникам, к которым прикреплены. Такой широкий диапазон позволяет индивидуально подойти к подбору конкретной меры поощрения с учетом

¹ Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Монография. Киров, 2001. С.133.

сложившейся управленческой ситуации. Также законом не исключается применение нескольких мер поощрения за одну заслугу. Чаще всего используется сочетание моральных и материальных мер (вручение почетной грамоты и выдача денежного вознаграждения).

Общее назначение поощрительного метода проявляется в следующих функциях.

Ориентационная функция выражается в том, что государство, устанавливая те или иные виды поощрения, тем самым определяет цели, к которым следует стремиться объектам управления — основным адресатам поощрительной нормы. Оценочная функция показывает, что государство, поощряя субъектов права, дает соответствующую оценку поведению этих лиц. Стимулирующая функция проявляется в том, что заранее обещанное поощрение является одним из средств побуждения граждан к достижению полезного результата. Обеспечительная функция вытекает из того обстоятельства, что с помощью мер поощрения властный субъект не директивно, а косвенным образом «обеспечивает» полезное поведение граждан. В ходе управленческого воздействия меры поощрения наряду с мерами принуждения по-своему приближают достижение намеченного результата. Функция согласования интересов (компромисса) состоит в том, что с помощью применения мер поощрения может достигаться цель взаимодействия интересов государства и различных слоев граждан.

Поощрение характеризуется как вознаграждение, награда, способ отличия лучших работников; один из основных методов обеспечения дисциплины¹.

Поощрение — это универсальный метод управляющего воздействия, который означает публичное признание заслуг, оказание общественного почета лицу в связи с достигнутыми успехами.

Институт поощрения большинство авторов справедливо называют межотраслевым, который регулируется нормами конституционного, административного, трудового, муниципального, образовательного и других отраслей права².

¹ См. Ожегов С.И. С.578; Юридический энциклопедический словарь. М. «Советская энциклопедия» 1987. С.334.

² См. напр.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. — М.: Норма, 2005.

Метод поощрения по административному праву можно определить как метод воздействия, состоящий в оценке и признании уполномоченными субъектами заслуг, совершенных гражданами, организациями, государственными служащими, и связанных с их высокими достижениями в сфере государственного управления.

Ю.Н.Старилов называет следующие признаки поощрения:

- 1) поощрение реализуется в процессе государственно-управленческой деятельности;
- 2) поощрение используется субъектами, наделенными властью в качестве реализации предоставленных им полномочий;
- 3) в применении поощрительных мер свое выражение находят юридически властные полномочия субъектов исполнительной власти;
- 4) выбор меры поощрения зависит от субъекта управления;
- 5) при применении мер поощрения осуществляется нормативное или индивидуальное волеизъявление субъекта управления;
- 6) виды поощрения закреплены в правовых актах управления¹.

Д.Н.Бахрах предлагает свою систему признаков поощрения в государственном управлении:

- 1) фактическим основанием поощрения является заслуга, т.е. деяние, положительно оцениваемое субъектом власти;
- 2) оно связано с оценкой уже совершенных действий, выступает как часть государственного контроля;
- 3) оно персонифицировано, применяется в отношении отдельных субъектов;
- 4) оно состоит в моральном одобрении, наделении правами, льготами, материальными ценностями и иными благами;

(Следует иметь в виду, что льготы и поощрения — разные меры воздействия. Льготы могут предоставляться и при отсутствии заслуги, например, льготы для лиц, страдающих сахарным диабетом. Поэтому льготы возможны в порядке поощрения, но в отдельных случаях. Для поощрения фактическое основание — заслуга — обязательна.)

- 5) оно в основном урегулировано правом, во многих случаях реализуется в форме правоприменения;

С.426; Общее административное право: учебник/ под ред.Ю.Н.Старилова. — Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С.397.

¹ Общее административное право: учебник/ под ред.Ю.Н.Старилова. — Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С.397.

б) оно косвенно, через интересы, эмоции сознание воздействует на волю поощряемого, стимулирует, побуждая его¹.

Несмотря на различие указанных признаков, можно сделать вывод, что Ю.Н.Старилов характеризует поощрение, в основном, с позиции субъекта государственного управления, а Д.Н.Бахрах — с точки зрения объекта управления. Тем не менее, разные подходы к определению признаков административного поощрения позволяет определить полную систему особенностей данного метода.

Представляется, что поощрение в государственном управлении (административное поощрение) характеризуется следующими признаками.

1. Административное поощрение — это публичное признание заслуг, оказание почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении государственного или общественного долга.

Публичность — неотъемлемый признак административного поощрения. Так, присвоение государственных наград гражданам освещается в средствах массовой информации. В органах внутренних дел, военной службе приказы о вынесении благодарности объявляются перед строем или на совещании.

2. Административное поощрение является способом обеспечения государственной дисциплины и правопорядка в системе государственного управления.

Одним из основных средств обеспечения дисциплины является поощрение, поскольку воздействует на сознание и поведение людей через заинтересованность в одобрении поступков. Потребность в одобрении поступков должна удовлетворяться, если поступки полезны обществу и государству.

3. Фактическим основанием административного поощрения является заслуга. Заслуга — это правомерное волевое действие, превосходящее уровень установленных требований².

Основанием для поощрения являются указанные в нормах права действия, поведение, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социальной, политической сферах жизнедеятельности.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М. «БЕК». 1997.С.192-193.

² Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С.398.

По мнению П.А. Сорокина, основанием для поощрения является «услуга» (в современном смысле — заслуга). В качестве таковой он считал деяние, которое не обязательно для лица, его совершившего, и не навязано ему, а лишь рекомендовано с обещанием награды или привилегии за его выполнение¹. Такой подход к определению основания для поощрения представляется удачным и может быть использован при разработке отечественного поощрительного законодательства.

С учетом вышеуказанного, можно сформулировать признаки поощряемого действия. Заслуга — это действие, которое является: 1) общественно полезным; 2) правомерным; 3) не обязательным для лица, его совершившего, а лишь рекомендованным ему; 3) сознательным и волевым; 4) поощряемым.

Общественно полезным следует признавать действие, совершенное в интересах другого лица, государства или общества, которыми оно воспринимается как поведение, превосходящее уровень установленных требований. Заслуга признается правомерной в тех случаях, когда она не входит в круг юридических обязанностей субъекта, а лишь рекомендуется ему правовыми нормами для совершения. Сознательной и волевой заслуга считается тогда, когда лицо, его совершающее, осознает, что оно совершает в пользу другого лица, государства или общества желаемое для них деяние, которое оно не обязано было совершать, и желает это деяние совершить. (Предвидение получения поощрения и желание его получения не являются обязательными и не влияют на оценку деяния как заслуги.) Поощряемым признается деяние, за совершение которого законом предусмотрено поощрение (награждение) лица, его совершившего.

4. Административное поощрение связано с оценкой уже совершенных действий. В отличие от убеждения, которое применяется для предотвращения негативных последствий, поощрение всегда применяется после совершения поступка, имеющего признаки заслуги.

5. Административное поощрение в основном урегулировано правом и реализуется в форме правоприменения — путем издания акта о назначении меры поощрения. Однако, поощрение, в отличие

¹ Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Согомонов. Пер. с англ. М.: Политиздат, 1992. С.79.

от принуждения, может применяться и без правового регулирования. В юридической литературе выделяют неформальное поощрение — не урегулированное правовыми актами¹.

6. Административное поощрение применяется к конкретным субъектам или в конкретной ситуации, а в отдельных случаях и к конкретным субъектам в конкретной ситуации.

7. Административное поощрение применяется субъектами, наделенными полномочиями на принятие таких решений. Правовые нормы закрепляют права субъектов власти назначать те или иные меры поощрения.

8. Административное поощрение косвенно воздействует как на волю поощряемого, побуждая и стимулируя его, так и на волю других лиц, формируя их заинтересованность в должном поведении. Административное поощрение способствует развитию успехов не только тех, к кому оно применено, но и вместе с тем имеет большое стимулирующее значение для других граждан, побуждает их к добросовестному отношению к обязанностям, способствует развитию сознательности.

9. Административное поощрение является формой государственного контроля.

Классификация мер административного поощрения также имеет определенный интерес. В науке административного права данный вопрос был исследован, в основном, проф. Д.Н.Бахрахом и проф. Ю.Н.Стариловым.

Д.Н.Бахрах классифицирует административное поощрение по следующим критериям: по основаниям, с точки зрения правовой основы, по содержанию, по кругу поощряемых лиц, по статусу субъектов, осуществляющих поощрительную деятельность².

Ю.Н.Старилов выделяет классификацию в зависимости от фактического основания, правовой основы, содержания, по кругу лиц³. Классификации мер административного поощрения указанных авторов во многом совпадают и представляются достаточно логичными, однако с учетом изложенных признаков, не достаточно полными.

¹ См. напр.: Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М. Изд-во БЕК. 1997. С.194; Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С. 399.

² Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М. Изд-во БЕК. 1997. С.193-195.

³ Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С399-400.

Чтобы разобраться в многочисленных видах административного поощрения, необходимо рассмотреть их по вышеуказанным основаниям.

В зависимости от фактических оснований административное поощрение может быть абсолютным и относительным¹.

В основе абсолютного поощрения лежит изначально положительное действие: выполнение особо важного задания, выполнение особо сложного задания, спасение утопающего, задержание преступника и т.п.

Основаниями относительного поощрения являются некоторые смягчающие обстоятельства, установленные нормами административного права, в основном, Кодексом РФ об административных правонарушениях.

В зависимости от правовой основы административное поощрение разделяется на формальное и неформальное².

Формальным признается поощрение, урегулированное правовыми актами. Нормативным актом регламентируются основания и виды поощрения, общие правила их назначения. В правоприменительном акте принимается решение о назначении конкретному субъекту меры поощрения. То есть формальное поощрение оформляется по правилам, установленным поощрительными актами, заносится в личное дело, трудовую книжку и т.п.

Неформальное поощрение не урегулировано правовыми актами, но, тем не менее, широко используется, в том числе и в сфере государственного управления.

«В поощрительной деятельности возможно и желательно проявление инициативы, применение разнообразных мер воздействия, которые или вообще не предусмотрены юридическими нормами, или не относятся ими к мерам поощрения»³. Публичная похвала руководителя государственного органа, повышение в должности, направление на стажировку за рубеж, — большое количество неформальных средств поощрения может использоваться в сфере государствен-

¹ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. С.193; Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С.399.

² Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. С.194; Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С.399.

³ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. С.194

ного управления. Например, объявление Президентом России или губернатором области по телевидению своей высокой оценки деятельности Правительства или конкретного министра является неформальным поощрением соответствующего субъекта, и при этом играет неопределимую роль как средство убеждения в государственном управлении.

По содержанию административное поощрение может быть моральным, материальным, статутным, комплексным (смешанным)¹.

Средства морального поощрения — это благодарность, почетная грамота, доска почета, книга почета.

Материальное поощрение — денежная премия или ценный подарок.

Премия — денежное вознаграждение, выплачиваемое персоналу за достижение определенных качественных и количественных результатов в работе. Следует различать премии единовременные, итоговые, текущие, специальные. Премии единовременного характера — это премия за выполнение конкретного задания; итоговые премии назначаются за определенный период безупречной деятельности; текущие премии выплачиваются персоналу согласно действующим системам заработной платы. Специальные премии выплачиваются специально уполномоченным органом по особым основаниям с присвоением звания, вручением диплома и почетного знака, например, «лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники».

Условия премирования устанавливаются в каждом конкретном случае с учетом возможностей субъекта управления на основании положений о поощрениях, об оплате труда и т.п.

Ценный подарок — единовременное поощрение материального характера; вещь, представляющая интерес для поощряемого, стимул для его дальнейшей активной деятельности.

Статутное поощрение изменяет правовой статус поощряемого. К ним можно отнести внеочередное в порядке поощрения присвоение воинского или специального звания, присвоения звания Заслуженного работника по профессии (Заслуженный юрист РФ), награждение государственными наградами, орденами, медалями.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. С.194; Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. С.399.

Высшим статутным поощрением являются государственные награды и назначаются за выдающиеся заслуги в экономике, науке, культуре, искусстве, защите Отечества, государственном строительстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные заслуги перед государством. Государственные награды учреждаются Указами Президента РФ. Он же издает указы о награждении, вручает государственные награды. Государственных наград могут быть удостоены граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства.

К государственным наградам относятся: звание «Герой Российской Федерации», почетные звания РФ, ордена, медали, знаки отличия РФ.

Не исключается по одному основанию назначение нескольких видов поощрений (объявление благодарности с выплатой денежной премии). Так, статья 55 ФЗ «О государственной гражданской службе» предусматривает такие меры поощрения, как объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка.

В зависимости от субъектного состава административное поощрение может быть внешним и внутренним.

Внешнее поощрение применяется к неподчиненным по службе субъектам — гражданам, государственным служащим, организациям. Среди таких мер поощрения будут государственные награды Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов государственного управления, органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Внутренние поощрения применяются руководителем органа государственной власти к подчиненным по службе государственным служащим. При этом внутренние поощрения можно рассматривать в зависимости от вида государственной службы. Они могут быть общие — применяемые ко всем государственным служащим (благодарность, денежная премия), и специальные — применяемые к определенным категориям государственных служащих в случае, если они установлены специальными законами, а также отраслевыми положениями и дисциплинарными уставами (внеочередное повышение в звании, награждение именованным оружием).

В зависимости от статуса субъекта, осуществляющего поощрительную деятельность, административные поощрения можно разделить на федеральные, региональные, локальные (в рамках одного органа).

По адресатам поощрение делится на два вида: поощрение, применяемое к индивидуальным субъектам (гражданам, государственным служащим), и поощрение, применяемое к коллективным субъектам (органам государственной власти, организациям).

Государственное поощрение облечено в правовую форму. Меры поощрения в настоящее время содержатся в большом числе юридических норм, образующих в своей совокупности правовой институт российского права, который носит межотраслевой характер и включает нормы различных отраслей права. Наличие многоуровневого и многоотраслевого правового регламентирования позволяет учесть особенности управленческой деятельности, оперативно ее контролировать и тем самым повысить ее результативность.

2.4. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПООЩРЕНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Несмотря на то, что в последние годы проблема поощрения всё более привлекает к себе внимание учёных-юристов¹, многие важные вопросы продолжают оставаться вне поля зрения.

Административным правом регулируются два условных вида поощрений: внутреннее (применяемое представителем нанимателя к государственному служащему в рамках служебных отношений), и внешнее (применяемое органами государственного управления к физическим и юридическим лицам).

Определенный интерес представляет система поощрений в государственной службе. Государственные служащие, в отличие от других работников, обладают определенными властными полномочиями, что позволяет им влиять на общественные отношения, и, в связи с этим, требует их повышенной ответственности². В правовых нормах института государственной службы определяются традиционные меры правового стимулирования и правового ограничения, присущие модели государственной службы.

В настоящее время представляется актуальным изучение проблем правового регулирования поощрения госслужащих. Необходимо более детально исследовать меры административно-правового стимулирования деятельности государственных служащих³. Вопросы эффективности использования различных средств управленческого ресурса является приоритетным направлением в теории государственного управления⁴. А эффективность поощрения заключается

¹ См. напр.: Арутюнова С.Э. Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих в Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; Фиалковская И.Д. Сущность, признаки и виды административного поощрения // Вестник ННГУ им.Лобачевского. № 6, Н. Новгород: Изд-во ННГУ им.Лобачевского, 2014. С.183-188.

² Государственная служба. Комплексный подход / / Под ред. А.И.Оболонского. М. «Дело». 1999. С.32-33.

³ Арутюнова С.Э. Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих в Российской Федерации: Диссертация ... канд. юридических наук. Саратов, 2007. С.7.

⁴ Алиуллов Р.Р. Проблемы механизма государственного управления на современном этапе (вопросы теории и методологии) / Р.Р.Алиуллов // Государство и право. — 2005. — № 3. С. 97.

в том, что оно способно стимулировать на совершение позитивных поступков как самого поощряемого, так и неопределенное количество лиц. Поощрение в государственной службе является важным способом воспитания госслужащих и укрепления служебной дисциплины. Оно позволяет формировать сознательное отношение к делу, развивать инициативу, решительность, уверенность в реализации своих функций, мобилизовать на преодоление трудностей в процессе управления.

В ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 N 79-ФЗ основанием поощрения установлена «безупречная и эффективная служба». Следует отметить, что указанное основание противоречит понятию заслуги. Заслуга — это правомерное, волевое, осознанное и не обязательное для лица действие, превосходящее уровень установленных требований¹. Указанная в законе формулировка не должна являться правовым основанием для поощрения, поскольку безупречное и эффективное выполнение должностных полномочий является обязанностью государственного служащего в соответствии со ст.15 и 18 указанного закона, и за это госслужащий получает денежное содержание. Основания поощрения госслужащего должны быть сформулированы как определенные достижения, исполнение полномочий «выше общего уровня».

Кроме того, основание поощрения сформулировано с использованием так называемых оценочных понятий: «безупречная служба», «эффективная служба». Из этого вытекает, что принятие решения о поощрении может быть поставлено в зависимость от воли руководителя, наделенного правом поощрять. Если решение принимается на основании субъективных оценок, усмотрения, то возникают условия для принятия несправедливых и даже незаконных решений.

Профессор Д.М.Овсянко относит к мерам материального поощрения различные льготы и преимущества (бесплатный проезд, путевки, предоставление жилья и т.д.)². С этим можно согласиться только в том случае, если преимущества и льготы применяются к ин-

¹ Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 2007. С.398.

² Овсянко Д.М. Административное право. М. «Юристъ». 1997. С.98.

дивидуальным государственным служащим в связи с определенной заслугой. Если же преимущества и льготы распространяются на всех госслужащих или на определенную их категорию (скажем, льготы для сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих), то к мерам поощрения их отнести нельзя. Например, бесплатный проезд к месту отпуска и обратно, предоставляемый некоторым категориям госслужащих, является не мерой поощрения, а гарантией. При данном подходе к мерам поощрения логично отнести повышение денежного содержания госслужащего в связи с присвоением ему ученой степени, почетного звания «Заслуженный работник прокуратуры», «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел», «Заслуженный юрист» и т.п.

Порядок применения внутренних поощрений практически идентично регулируется законодательством о государственной службе с учетом некоторых особенностей отдельных видов службы. Порядок применения внешних мер поощрения регламентируется государственно-поощрительным производством. П.И. Кононовым выделяются следующие стадии государственно-поощрительного производства, которое он называет составной частью административного процесса¹.

1. Стадия возбуждения поощрительного дела. Инициаторами возбуждения поощрительного дела, как правило, являются трудовые коллективы предприятий, учреждений, организаций, общественные объединения, а также органы государственной власти и местного самоуправления. Дело возбуждается путем направления соответствующего ходатайства о поощрении в компетентный орган (орган исполнительной власти), имеющий право непосредственно разрешать дело либо направлять соответствующее представление о поощрении в вышестоящий орган. Поощрительное дело считается возбужденным с момента регистрации компетентным органом ходатайства о поощрении и приложенных к нему необходимых документов.

2. Стадия рассмотрения поощрительного дела по существу и принятия по нему решения. На данной стадии рассматриваются материалы дела о поощрении и принимается решение о поощрении или

¹ Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Монография. Киров, 2001. С. 127.

отказе. Этой стадии может предшествовать этап предварительного рассмотрения ходатайства о поощрении. На этом этапе проверяется соответствие достигнутых результатов в научной, культурной, производственной, служебной и иной деятельности предъявленным требованиям для применения искомого вида поощрения. Принятое решение оформляется в форме правоприменительного акта.

3. Стадия исполнения решения. На этой стадии происходит обнародование решения о поощрении и производится вручение поощрения: государственной награды, почетной грамоты, денежной премии и т. п. В подтверждение вручения поощрения могут выдаваться соответствующие документы (удостоверения, дипломы, свидетельства). Награждение, как правило, производится публично в торжественной обстановке, что усиливает стимулирующий эффект применяемой меры.

Вместе с тем, имеет место ряд проблем поощрительного производства, к числу которых следует отнести: отсутствие возможности обжалования отказа о награждении, неопределенность сроков рассмотрения наградного дела и вручения награды.

Таким образом, порядок применения мер поощрения административным законодательством урегулирован недостаточно, а в государственной службе в большинстве случаев определяется начальником, т.е. применение мер поощрения связано с субъективной оценкой поведения работника руководителем. Слабая регламентация оснований поощрения и порядка его применения, субъективно-оценочные формулировки, порождающие соответствующий подход к принятию решений о поощрении, создают условия для злоупотреблений различного рода, которые являются противоправными, но фактически недоказуемыми. Незаконные награды и поощрения могут существенно подорвать доверие общества к государству. Изменить такую ситуацию может локальный нормативный акт, детально устанавливающий основания поощрения, критерии оценки заслуги, размеры, виды поощрения и процедуру принятия решений. В этом случае весь процесс, связанный с применением поощрения, будет сравнительно независимым от усмотрения и окажется в «правовом поле».

Совершенствование поощрительного законодательства является эффективным средством, которое стимулирует законность и дисциплину.

плину в государственном управлении¹. Качественное поощрительное законодательство может способствовать предупреждению коррупции, препятствовать получению незаконных привилегий и льгот, применению от имени государства незаслуженных поощрений, пресекать злоупотребления в системе государственной службы.

Таким образом, для укрепления законности и служебной дисциплины необходимо более детально урегулировать основания, виды, размеры и процедуру применения различных форм поощрения, а также и критерии оценки поощряемого деяния. Это позволит более справедливо и оперативно контролировать и оценивать заслуги граждан, успехи предприятий, профессиональную деятельность государственных служащих.

В.А.Григорьев в работе «Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих» считает, что существует необходимость выделения и разработки наградного (поощрительного) права как подотрасли конституционного права. Как и всякая другая отрасль (подотрасль) права, наградное (поощрительное) право имеет свой предмет. Предметом правового регулирования наградного (поощрительного) права являются правовые отношения, возникающие по поводу стимулирования лиц по предоставлению услуг обществу².

Методом данной подотрасли можно назвать комплексный метод, содержащий признаки и императивного и диспозитивного метода (аналогично методу трудового права).

Наградное (поощрительное) право — это отрасль права, которая регулирует общественные отношения, возникающие по поводу стимулирования лиц по предоставлению услуг обществу, путем предоставления лицам, имеющим заслуги перед обществом, поощрений (наград), а также путем лишения награжденных лиц поощрений (наград) на основании и в порядке, закрепленных в законе. Наградное (поощрительное) законодательство — это совокупность норматив-

¹ Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении. // Вестник ННГУ им.Лобачевского. № 3 ч.2// Н.Новгород: Изд-во ННГУ им.Лобачевского, 2014. С.249-252.

² В.А.Григорьев «Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих» // Конституционное и муниципальное право, 2003, № 3. — С.35-37.

но-правовых актов, содержащих правовые нормы, которые регулируют общественные отношения, составляющие предмет правового регулирования наградного (поощрительного) права¹.

При умелом использовании поощрение может оказаться более эффективным инструментом стимулирования работников к добросовестному труду, нежели взыскания. Поощрение способно подтолкнуть, стимулировать на совершение одобряемого обществом поступка неограниченное число лиц, а самого поощряемого — на повторение данного поступка. Поощрение, так же, как и наказание, является способом стимулирования правомерного поведения и предупреждения правонарушений.

Процедура применения мер поощрения трудовым и административным законодательством определена частично, а значит, во многом определяется руководителем.

Поощрение и наказание по структуре правовой нормы являются сходными по отношению друг к другу. Если при наличии нескольких вариантов поведения (гипотеза), лицо выбирает оптимальный и, во всяком случае, правомерный вариант (диспозиция), то оно заслуживает меры поощрения (поощрительная санкция)².

Следовательно, основания и порядок поощрения не менее важны, чем основания и порядок назначения наказаний.

В свое время П.А. Сорокин, анализируя положение о подвигах и наградах в правовой науке, совершенно справедливо отметил, что «...в то время как один разряд фактов социальной жизни (преступления-наказания) обратил на себя исключительное внимание научной мысли, другой разряд фактов, не менее важных и играющих не меньшую социальную роль (подвиг-награда), почти совершенно игнорируется той же научною мыслью. Преступления и наказания служат и служили до сих пор единственным объектом исследования представителей общественных наук и теоретиков уголовного права. Подвиги же и награды — как совершенно равноправная категория, как громадный разряд социальных явлений — огромному большинству юристов и социологов даже

¹ В.А. Григорьев «Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих» // Конституционное и муниципальное право, 2003, № 3. — С.36.

² Гуцина Н.А. Поощрительные нормы российского права: теория и законодательная практика / Гуцина Н.А. — С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С.107.

и неизвестны. В то время как наука о преступлении и наказании (уголовное право) выросла до громадных размеров и получила характер гипертрофический, наука о подвигах и наградах или, если угодно, наградное право даже и не значится в числе научных дисциплин»¹

«Вознаграждение, — писал Иеринг, — в более обширном смысле представляется противоположением наказанию; общество наказывает того, кто провинится перед ним, оно награждает того, кто оказывает пред ним заслугу. Середину между образом действия того и другого занимает деятельность лица, которая не более и не менее как только что соответствует требованиям закона. Таким образом, мы получаем соответствующие друг другу понятия о преступлении и наказании, о заслуге и вознаграждении»².

А.Н.Радищев, размышляя о законоположении, писал, что власть имеет многие средства направлять деяния граждан в стезю закона, и средства эти воспретительные и побуждающие. «Воспретительные средства — суть положенные в законе наказания, побудительные — суть награждения разного рода...»³.

¹ Григорьев В.А. «Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих» // Конституционное и муниципальное право. — М.: Юрист, 2003, № 3. С.77.

² Иеринг Р. Цель в праве. Значение римского права для нового мира, 1875 / Иеринг Р.; Под ред.: Лицкой В.Р. (Пер.); Пер.: Дерюжинский Н.Ф., Муравьев Н.В. — С.-Пб.: Тип. В. Безобразова и Комп., Н.В. Муравьев, 1881. С. 140.

³ Радищев А.Н. О законоположении. М.: Государственное издательство политической литературы, 1949. С.405. Цит. по: Бахрах Д.Н. Административное право. С.191.

ГЛАВА 3. ПРИНУЖДЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

3.1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ И ПРИНУЖДЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Социальные отношения немислимы без принуждения. Принуждение понимается как непринятие субъектом власти поведения объекта и внешнее воздействие на психическую, моральную, экономическую, физическую сферу подвластного с целью преобразования его воли. Принуждение необходимо для охраны установленного порядка, собственности, условий деятельности властного субъекта.

В системе средств обеспечения охраны интересов личности, общества и государства, законности и правопорядка важное место наряду со стимулированием принадлежит и государственному принуждению как одному из основных методов государственного управления¹.

С.Н. Кожевников, говоря о государственном принуждении в сфере правового регулирования, выделяет следующие особенности:

- сочетается с убеждением;
- по своей форме является правовым;
- отличается формальной определенностью².

По мнению Л.Л. Попова и А.П. Шергина, государственное принуждение характеризуется следующими признаками:

- его структура, функции, пределы использования определяются объективными потребностями общества;
- государственное принуждение становится в полной мере правовым;

¹ Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы. / Под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во Воронежского ун-та. С.222.

² Кожевников С.Н. Социальное назначение, структура и формы государственного принуждения: Сб. учен. тр. Свердловского юрид. ин-та. Свердловск, 1973. Вып. 22. С. 129.

- оно применяется на основе строгой правовой регламентации его объема и пределов, нормативного установления оснований, порядка и процедуры реализации конкретных мер воздействия;
 - весь процесс применения государственного принуждения предполагает строжайшее соблюдение законности;
 - назначение принуждения состоит в исправлении и перевоспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений;
 - государственному принуждению в свойственна закономерность постепенного сокращения сферы применения¹.

Принуждение может быть легальным (правовым) и нелегальным (внеправовым). Легальное принуждение не противоречит социальным нормам: правовым, моральным, религиозным, корпоративным, семейным. Оно представляет собой применение властного воздействия с целью поддержания определенного порядка.

Нелегальное принуждение — это насилие, которое может быть как внешним (агрессия других государств, завоевания, терроризм), так и внутренним, к которому относится самосуд, самоуправство, произвол власти.

Правовое принуждение является основной частью легального принуждения. Оно основано на нормах права, в которых устанавливаются основания, виды и порядок применения принуждения².

Правовое принуждение — это применение негативных мер воздействия, установленных в юридических нормах, уполномоченным субъектом власти с целью упорядочения общественных отношений.

Правовое принуждение самым тесным образом связано с государственной властью. Принуждение направляет поведение людей в рамках закона, дает оценку неправомерного поведения, накладывает на правонарушителя обязанность претерпеть определенные лишения, заглаживать вину перед обществом. Правовое принуждение осуществляется в интересах общества, государства и, в конечном счете, самого правонарушителя. Как отмечалось, применение принуждения, кроме восстановления порядка, выполняет также функцию убеждения.

¹ Кожевников, С.Н. Социально-правовая активность личности и условия ее действия: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. / С.Н. Кожевников. — М., 1992.

² Бахрах Д.Н. Административное право. М. «БЕК». 1997. С.197.

На протяжении длительного времени государственное принуждение сводилось, в основном, к карательной функции, которую осуществляло государство.

До революции многими авторами рассматривались меры принуждения, в основном, имеющие карательный силовой характер: И.Тарасов рассматривал такие меры принуждения, как «приказание с угрозой исполнения приказываемого на счет обязанного, приказание с угрозой наказания и приказание с угрозой физического принуждения»¹. В.В.Ивановский рассматривал «виды полицейского принуждения»: отобрание вида на жительство, стеснение свободы передвижения, полицейский надзор, ограничения, налагаемые на труд, полицейский арест, употребление оружия и некоторые другие².

Д.Н.Бахрах считает, что принуждение осуществляется в связи с неправомерным действием как реакция на вредоносное поведение. «Если нет неправомерных действий, нет и принуждения»³. Он разграничивает принуждение в зависимости от оснований применения мер воздействия.

Нет сомнения, что основная цель принуждения — воздействие на правонарушителей. Однако принуждение может выступать и мерой предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и государственной безопасности. В качестве обстоятельств, вызывающих необходимость применения принуждения, могут являться стихийные бедствия, эпидемии, необходимость обеспечения безопасности, предупреждение правонарушений.

В основе государственного принуждения лежит правовой конфликт между государственной волей и индивидуальной волей.

Правовым конфликтом является любой конфликт, в котором спор так или иначе связан с правовыми отношениями сторон, и, следовательно, субъекты или объект конфликта, содержание отношения влечет юридические последствия. Кроме того, большинство кон-

¹ Тарасов И. Очерки науки полицейского права. М. 1897. Цит. по: Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века. Хрестоматия. Сост.Ю.Н.Старилов. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та. 1999. С.176-177.

² Ивановский В.В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления». Казань. 1908. Цит. по Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века. Хрестоматия. Сост.Ю.Н.Старилов. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та. 1999. С.250-253.

³ Бахрах Д.Н.Административное право. М.: «БЕК». 1997. С.198.

фликтов предполагают пути и способы его предупреждения, прекращения и разрешения. Следовательно, такие конфликты в большинстве случаев являются правовыми¹.

Большинство конфликтов предупреждаются, прекращаются и разрешаются органами публичной власти: органами исполнительной власти, судом, прокуратурой, органами местного самоуправления.

Одним из способов разрешения правовых конфликтов является применение государственного принуждения. В силу многих причин принуждение может являться практически незаменимым в области охраны правопорядка, собственности, прав и интересов граждан и общественных организаций, а также в целях создания оптимальных условий функционирования органов публичной власти².

Вопросы государственного принуждения всегда находились в сфере научных интересов ученых-правоведов: и в дореволюционных исследованиях, и в советский период, и в настоящее время³.

Государственное принуждение характеризуется рядом общих признаков.

1. Государственное принуждение определяется объективными потребностями государства и общества. Оно является средством реализации государственной воли.

2. Государственное принуждение является правоприменительной и правоохранительной деятельностью. В рамках принуждения осуществляется применение материального права, соответствующих санкций, процессуальных правил, обеспечивающих последующее применение материальных норм.

3. Государственное принуждение применяется на основании закона. Нормами права регулируются основание, виды и порядок при-

¹ Основы конфликтологии. Под ред. Кудрявцева В.Н. М.: Юристъ. 1997. С.55-56.

² Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: монография. Н.Новгород.: Изд-во Нижегородской академии МВД. 2015. С.81.

³ См.напр.: Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века. Хрестоматия. Сост.Ю.Н.Старилов; Бахрах Д.Н. Административная ответственность в СССР. Свердловск. 1989. С.14. Кожевников С.Н. Классификация форм государственного принуждения // Государство, право, законность: Сб. трудов Пермского университета. Пермь. 1977. С.90-104. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. М. Юрлит-ра. 1968. С.74.; Макарейко Н.В. Административное принуждение: особенности и классификация. Н.Новгород. Изд-во Нижегородской правовой академии. 2001. С.5-15.

менения государственно-принудительных мер. Применение мер принуждения, не установленных законом, является произволом власти.

4. Государственное принуждение направлено против воли субъекта, и осуществляется независимо от его воли.

5. Государственное принуждение осуществляется посредством актов применения права.

6. Государственное принуждение применяется с определенной целью — обеспечение общественного порядка, охрана прав граждан, общества, государства.

7. Государственное принуждение применяется специально уполномоченным субъектом власти. Применение мер принуждения субъектом, не уполномоченным их применять, является самоуправством.

8. Применение государственного принуждения вызывает причинение лицу правоограничений, носящих отрицательный характер, что приводит к возложению дополнительных юридических обязанностей.

9. Принудительные меры применяются для достижения определенных целей. В этой связи целью государственного принуждения выступает тот конечный результат, который стремится достичь государство в результате применения принудительных мер.

10. Реализация государственного принуждения происходит в рамках правоотношений особого типа. Характеристика государственного принуждения как специфического правоотношения указывает на то, что его участники, — как субъект, который от имени государства применяет принудительную меру, так и субъект, который претерпевает ее негативное воздействие, — наделены соответствующими правами и обязанностями. Характеристика государственного принуждения как правоотношения указывает на его правовую природу.

Государственное принуждение представляет собой юридический состав, включающий два основных элемента: правонарушение или иное неблагоприятное последствие, требующее применение принуждения, и решение соответствующих органов о применении принудительных мер¹.

¹ Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы. / Под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та. С.226.

Виды государственного принуждения можно определить по различным основаниям. По содержанию (в зависимости от отрасли права) государственное принуждение может быть уголовным, административным, дисциплинарным, гражданско-правовым, муниципально-правовым.

В зависимости от цели применения государственное принуждение делится, в основном, на меры государственного предупреждения, меры государственного пресечения, меры юридической ответственности.

Принуждение в государственном управлении следует отличать от государственного принуждения. Они соотносятся как общее (государственное принуждение) и частное (принуждение в государственном управлении).

Признаки принуждения в государственном управлении аналогичны признакам государственного принуждения, но имеют свои особенности.

1. Принуждение в государственном управлении применяется на основании норм административного права, которые устанавливают основание, виды и порядок применения принудительных мер.

2. Принуждение в государственном управлении осуществляется посредством административно-правовых актов применения права.

3. Принуждение в государственном управлении применяется с целью обеспечения служебной дисциплины и правопорядка.

4. Принуждение в государственном управлении применяется к конкретным субъектам или конкретной ситуации.

5. Принуждение в государственном управлении применяется специально уполномоченным представителем власти или, в отдельных случаях, судьей.

Представляется важным подробнее исследовать понятие представителя власти — субъекта, наделенного полномочиями применять меры принуждения.

Представитель власти в административном праве — сложное и недостаточно исследованное понятие.

Осуществление деятельности по применению принуждения определяет роль и правовой статус субъектов, наделенных полномо-

чиями на применение принуждения. С учетом того, что они вправе предъявлять обязательные требования и применять принудительное воздействие, особую актуальность приобретает вопрос оптимизации как системы указанных субъектов, так и их компетенции.

Каждый государственный орган наделен многочисленными полномочиями для реализации возложенных на него функций, как внешних, так и внутренних, однако полномочиями применять принуждение обладает лишь определенное его подразделение (должностное лицо), на которое эти функции возложены законом, что обусловлено значимостью принудительного воздействия как способа правовой охраны общественных отношений.

Здесь необходимо отметить одно важное обстоятельство. Если исходить из того, что традиционно под государственным органом понимается обособленная часть государственного аппарата, имеющая определенные государственно-властные полномочия, то, как обоснованно пишет А.Ю.Якимов, термин “орган” не следует трактовать буквально, поскольку деятельность по применению принуждения осуществляют не сами органы (внутренних дел, транспорта и др.), а должностные лица от их имени¹. Более того, административное принуждение применяют лишь определенные категории этих должностных лиц, а не руководители государственных органов и организаций, в составе которых функционируют указанные субъекты. Дисциплинарное принуждение, наоборот, осуществляют именно руководители государственных органов и организаций. Следовательно, когда мы говорим о субъектах, применяющих принуждение, необходимо иметь в виду собирательное понятие — круг лиц, занимающих определенные должности и имеющих статус представителей власти.

В рамках рассматриваемого вопроса представляется важным определить соотношение и различие понятий представителя власти и должностного лица.

Следует отметить, что до настоящего времени не существует однозначного определения “должностного лица”. Определение, данное в примечании к ст.285 Уголовного Кодекса РФ, устанавли-

¹ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Гос.и право. 1996. № 8. С.101.

вает, что должностными лицами признаются лица, “осуществляющие функции представителя власти, либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ”¹.

В примечании к ст.318 Уголовного кодекса раскрыто содержание понятия представителя власти. Им является “должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся у него в служебной зависимости”².

При сопоставлении этих определений выявляется их неопределенность: представителем власти является должностное лицо, а должностное лицо — это лицо, осуществляющее функции представителя власти.

Поэтому указанные положения вызывают сомнения в возможности их применения во всех отраслях права.

Представляется важным рассмотреть мнения некоторых авторов на этот предмет, но прежде необходимо отметить, что ст.2.4. Кодекса РФ об административных правонарушениях понятие должностного лица трактует аналогично Уголовному кодексу. Под должностным лицом понимается лицо, осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а также лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Таким образом, по административному законодательству должностное лицо может обладать полномочиями внутриведомственного характера (глава администрации, руководитель организации) и иметь исключительно внешневластные полномочия (сотрудники полиции).

¹ Комментарий к Уголовному кодексу РФ под общей редакцией генерального прокурора РФ. М., 1996. С.660-661.

² Там же. С.724.

Дискуссия о понятии должностного лица и представителя власти, их различии и соотношении ведется со второй половины XX века.

В теории административного права в то время не было выработано согласованной позиции по понятию должностного лица и представителя власти.

Из позиций некоторых авторов вытекает, что должностными лицами являются государственные служащие, обладающие распорядительными полномочиями внутриведомственного характера¹.

Другие ученые в качестве отличительной особенности должностных лиц называют наличие у них распорядительных полномочий, независимо от того, имеют последние внутриведомственный характер или осуществляются по отношению ко всем гражданам².

В.М.Манохин, Ю.М.Козлов и другие считают, что полномочия, которыми наделены представители власти, носят именно публичный характер, поскольку касаются лиц, не связанных с ними служебными отношениями³. Отдельные авторы полагают, что понятие “должностное лицо” включает в себя понятие “представитель власти”, поскольку последнее рассматривается ими в узком смысле⁴.

Г.И.Петров рассматривает понятие представителя власти в широком смысле, т.е. представитель власти наделен властными полномочиями не только внутри своего аппарата, но и вне данного органа по отношению к субъектам, не подчиненным им по службе⁵.

Позднее также исследовалось понятие должностного лица и представителя власти.

А.Ю.Якимов применительно к административной юрисдикции считает, что логичным является узкое толкование рассматриваемых понятий, что позволяет более полно определить правовой статус того

¹ См., напр.: Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право / В.А.Власов, С.С.Студеникин. — М.: Госюриздат, 1959. С.110-111.

² См., напр.: Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности / И. Н. Пахомов. — Львов, Изд-во Львовского гос. ун-та им. Ив. Франко 1965. С.57.

³ Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Изд. «Юридическая литература», 1966. С.126-127. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Козлов Ю.М. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. С.127.

⁴ См., напр.: Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. С.57-58, 64-68.

⁵ Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая: Учебное пособие / Петров Г.И. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. С.204.

или иного лица. Например, начальник городского (районного) отдела внутренних дел является одновременно должностным лицом, поскольку обладает властными полномочиями по отношению к подчиненному ему аппарату, и представителем власти, когда выступает в качестве субъекта административной юрисдикции¹. В этой связи В.И.Новоселов писал, что под субъектами административной юрисдикции следует иметь в виду не должностных лиц, а представителей власти².

Ю.Н.Старилов, проанализировав законодательство, детально определил функции должностных лиц и представителей власти. В общем виде это можно выразить в следующем.

Должностные лица выполняют функции представителя власти, организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях. При этом, к организационно-распорядительным функциям относится руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, поддержание дисциплины и т.п. Административно-хозяйственные функции — управление и распоряжение имуществом, денежными средствами, осуществление контроля за движением материальных ценностей. Представитель власти — это должностное лицо, реализующее распорядительные полномочия в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости³.

Таким образом, понятие должностного лица шире, чем понятие представителя власти, поскольку, кроме внутриорганизационных полномочий у должностного лица есть полномочия внешневластного характера.

Можно согласиться с данным подходом, если рассматривать указанные понятия в общеправовом смысле. Но применительно к принуждению в государственном управлении необходимо выделить самостоятельный статус лица, наделенного полномочиями на применение мер принуждения.

¹ Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Гос.и право. 1996. № 8. С.102.

² Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. 1976. С.28.

³ Общее административное право по ред.Ю.Н.Старилова. Воронеж. 2007. С 286.

Представляется, что логичнее выделять два вида представителя власти: представителя дисциплинарной власти и представителя административной власти.

Представитель дисциплинарной власти наделен властными полномочиями по применению дисциплинарного принуждения в отношении подчиненных по службе.

Представитель административной власти наделен полномочиями по применению административного принуждения вне данного органа по отношению к субъектам, не подчиненным по службе. Деятельность представителя административной власти строится на взаимоотношениях с лицами, не находящимися в его служебной зависимости. Многие представители власти вообще не имеют подчиненных им по службе лиц, однако обладают властными полномочиями по отношению к широкому, неопределенному кругу граждан.

При этом, в соответствии с мнением Ю.Н.Старилова, представители дисциплинарной власти и представители административной власти являются должностными лицами¹.

Виды принуждения в государственном управлении ограничены нормами административного права. По содержанию можно выделить два вида принуждения в государственном управлении — дисциплинарное и административное.

Дисциплинарное принуждение — это применение мер дисциплинарного и материального воздействия представителем дисциплинарной власти (в отдельных случаях — судьей) к государственным служащим в целях обеспечения служебной дисциплины.

Административное принуждение — это применение мер административного воздействия представителем административной власти или судьей к физическим и юридическим лицам в целях охраны правопорядка.

В каждом из них можно выделить группы мер в зависимости от целей применения:

— меры предупреждения (правовые средства, направленные на предотвращение нарушений, и обстоятельств, угрожающих безопасности);

¹ Общее административное право по ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. 2007. С 286.

- меры пресечения (правовые средства, направленные на прекращение противоправных действий.);
- правосстановительные меры (правовые средства, применяемые в целях восстановления нарушенного права);
- меры юридической ответственности по административному праву (меры наказания за совершенное правонарушение в государственном управлении).

В заключение можно сформулировать стадии применения мер принуждения в государственном управлении: анализ правоохранительной ситуации; выбор меры принуждения; проверка действительности выбранной меры принуждения; принятие (оформление) решения о применении меры принуждения; реальное применение меры принуждения; анализ эффективности применения меры принуждения; внесение коррективов в последующую правоприменительную деятельность.

3.2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ

Важнейшей задачей административной реформы является формирование эффективной системы государственного принуждения, способной постоянно поддерживать режим законности и правопорядка. Исполнительная власть призвана не только исполнять законодательство, но и активно действовать, результативно выполнять свои функции¹. В связи с этим большую важность приобретает исследование административного принуждения как метода государственного управления. Значение данного метода заключается в том, что он призван обеспечить общественный порядок и общественную безопасность с помощью принудительных средств и, при этом, связан необходимостью защиты прав и законных интересов граждан.

Административное принуждение является одним из самостоятельных видов государственного принуждения наряду с уголовным, дисциплинарным, материальным, гражданско-правовым. Оно включает в себя общие черты государственного принуждения, а также характеризуется и рядом специфических черт.

Не вдаваясь в анализ различных подходов к определению признаков административного принуждения, их можно сформулировать следующим образом:

1. Административное принуждение применяется для охраны правопорядка и защиты, в основном, административных отношений на основании норм административного права и процесса, установленных как в законах, так и подзаконных актах. (Однако, следует отметить, что в рамках административного принуждения осуществляется защита отношений и других отраслей права: уголовного, финансового, налогового, земельного и т.п.).

2. Административное принуждение состоит в материальном, физическом, организационном воздействии на поведение и сознание людей.

3. Административное принуждение связано с реализацией органами государственного управления властных полномочий. При

¹ Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере / О.П. Юнкина // Административное право и процесс. — 2013. — №4. С.47.

этом лицо, наделенное полномочиями применять административное принуждение, имеет статус представителя административной власти. Причем, круг этих лиц достаточно широк.

4. Административное принуждение может применяться как к физическим лицам, так и к организациям, и, кроме того, — к неограниченному кругу лиц.

5. Административное принуждение состоит в понуждении к выполнению обязанностей и запретов гражданами и организациями и чаще сопровождается негативными последствиями личностного, материального или психического характера для объекта.

6. В отдельных случаях административное принуждение применяется в судебном порядке.

Таким образом, в общем виде административное принуждение можно определить как применение мер негативного административного воздействия представителем административной власти или судьей к физическим и юридическим лицам в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Понятию, особенностям и классификации административного принуждения в научной литературе всегда уделялось особое внимание, начиная с трудов дореволюционных ученых¹.

Большой интерес вызывает исследование системы мер административного принуждения, начатое в середине прошлого века. В 50-х годах в административно-правовой литературе была представлена двухэлементная классификация административно-принудительных мер: административные взыскания и иные принудительные меры административного характера². Дифференциация этих мер была проведена по способу административно-правовой защиты, т.е. в зависимости от принадлежности конкретной меры к административным наказаниям. Действительно, способ административно-правового обеспечения правопорядка — основной критерий разграничения мер административного принуждения. Основной, но не единственный. Не менее важными явля-

¹ Цит. по: Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / Ю.Н.Старилов. — Воронеж: Изд-во Воронежского госуниверситета, 1999. С.177-179; С. 352-367.

² Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве / Ц.А. Ямпольская // Вопросы советского административного и финансового права. — М: Изд-во АН СССР, 1952. С.175-181.

ются основания (условия) применения определенной административно-принудительной меры, а также последствия ее применения.

М.И.Еропкиным была предложена трехэлементная классификация мер административного принуждения. По цели обеспечения правопорядка меры административного принуждения были разделены на меры административного предупреждения, меры административного пресечения и административные взыскания¹. В первом случае целью обеспечения правопорядка является предупреждение правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и государственной безопасности; во втором — пресечение правонарушений административно-правовыми средствами; в третьем — привлечение виновных в совершении административного правонарушения к административной ответственности.

Позднее возникли другие подходы к определению классификации мер административного принуждения. Общепринятая трехэлементная система мер стала дополняться и другими группами. Наиболее распространенными из дополнительных групп явились административно-процессуальные меры (меры, применяемые в производстве по делам об административных правонарушениях) и административно-восстановительные меры (меры, направленные на восстановление нарушенного права в административном порядке). Например, по мнению И.И.Веремеенко, в систему административного принуждения входят административно-процессуальные меры, административно-правовые санкции и административно-предупредительные меры². Д.Н.Бахрах в свою систему мер административного принуждения включал административно-восстановительные меры³. В итоге сложились две четырехэлементных системы мер административного принуждения. Так, по мнению А.П.Коренева, меры административного принуждения классифицируются на четыре вида: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, административные взыскания и меры ад-

¹ Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения / М.И. Еропкин // Вопросы административного права на современном этапе. — М.: Юриздат, 1963. С.60-69.

² Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции / И.И. Веремеенко. — М.: Юридическая литература, 1975. С.69-71.

³ Бахрах Д.Н.Административная ответственность / Д.Н. Бахрах. — М.: Юриспруденция, 1999. С.7-8.

министративно-процессуального обеспечения¹. Другие авторы, поддерживающие четырехэлементную классификацию, полагают, что административное принуждение подразделяется на следующие виды: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, административные взыскания и административно-восстановительные меры².

Однако, большинство авторов разделяли именно трехэлементную классификацию. Например, Ю.М.Козлов, рассматривая общепринятую классификацию, уточнял, что административное принуждение — это крайнее средство обеспечения правопорядка, выполняющее карательную функцию. Однако меры административного принуждения применяются не только в качестве наказания за правонарушения, но и в целях их предупреждения или пресечения. Следовательно, меры административного принуждения следует понимать значительно шире, чем реализацию санкций административно-правовых норм³. Аналогично указанную классификацию раскрывает Б.Н.Габричидзе, обращая внимание на их существенную характеристику — четкую регламентацию мер административного принуждения в законодательстве РФ⁴.

Следует отметить, что эти авторы в своих работах анализировали административно-процессуальные и административно-восстановительные меры. Некоторые авторы считают, что выделение мер административно-процессуального обеспечения и восстановительных санкций является обоснованным, поскольку играют особую роль в обеспечении производства по делу об административном правонарушении и восстанавливают правопорядок, прекращают противоправное поведение⁵.

¹ Корнев А.П. Административное право России: учебник в 3-х ч. Ч. 1 / А.П. Корнев. — М.: МЮИ МВД России, изд-во «Щит-М», 1999. С.190-192.

² Розенфельд В.Г., Серегина В.В. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс / В.Г. Розенфельд, В.В. Серегина. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1993. С.26.

³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. — М.: Зерцало, 1997. С.276.

⁴ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов / Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев. — М.: Норма-Инфра, 1998. С.256-258.

⁵ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — М.: Норма, 2005. С.499.

Б.Н.Габричидзе полагает, что восстановительные меры необходимо рассматривать в тесной «увязке», прежде всего, с мерами пресечения и взыскания¹. Ю.М.Козлов вообще отмечает отсутствие в этих мерах самостоятельного юридического значения, так как они полностью поглощаются вышеназванными мерами трехэлементной системы или регулируются нормами других отраслей права².

Следует отметить своеобразный подход к данной проблеме Д.Н.Бахраха. Он включает в систему административного принуждения три группы мер: меры пресечения, восстановительные меры и взыскания. Автором, пожалуй, единственным, постоянно и обоснованно отрицается выделение мер административного предупреждения, поскольку их ярко выраженный профилактический характер и основания применения при отсутствии правонарушения принуждением являться не могут. По мнению Д.Н.Бахраха, принудительные меры применяются к тем, кто не выполняет обязанности, нарушает запреты, т.е. совершает неправомерные действия. При большом значении предупредительных средств их нельзя назвать принудительными. А вот восстановительные меры — особый вид административного принуждения, так как основанием их применения является нарушение правил³.

И.А.Скляров, Н.В.Макарейко и М.В.Никифоров, проанализировав разные подходы к определению системы мер административного принуждения, обосновали и предложили классификацию в зависимости от цели и способа обеспечения правопорядка, состоящую из следующих видов: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения, административно-восстановительные меры, меры административной ответственности⁴.

Здесь трудно не согласиться с мнением Ю.М.Козлова о сомнительности в самостоятельном значении мер административно-про-

¹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник для вузов / Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев. — М.: Норма-Инфра, 1998. С.258.

² Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. — М.: Зерцало, 1997. С.278

³ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. / Д.Н. Бахрах. — М.: БЕК. 1997. С.258.

⁴ Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России: учебное пособие / под ред. к.ю.н., заслуженного юриста РФ, профессора И.А.Склярова. — Н.Новгород: изд-во Нижегород.ун-та. 2002. С.38.

цессуального обеспечения, установленных КоАП РФ. Все эти меры полностью отвечают признакам либо мер предупреждения, либо мер пресечения¹. Их единственный самостоятельный признак в том, что они применяются только в производстве по делам об административном правонарушении. Представляется обоснованным мнение Ю.М.Козлова, что меры административно-процессуального обеспечения являются важной частью мер административного предупреждения и пресечения.

По мнению Д.А.Гришина, меры административно-процессуального обеспечения и меры административного наказания «являются единой логически связанной организационно-правовой конструкцией, направленной на решение задач законодательства об административных правонарушениях»². Меры административно-процессуального обеспечения выступают важной, но факультативной стадией административной юрисдикции, конечная цель которой состоит в назначении виновному лицу административного наказания.

Административно-восстановительные меры близки по характеру к мерам пресечения, т.к. применяются в связи с нарушением правил. Однако, они имеют больше оснований на выделение их в отдельную группу. Их самостоятельное отличие от остальных мер административного принуждения в том, что они применяются с целью возмещения причиненного ущерба, восстановления status quo, значит размер и вид таких мер зависит от характера и размера причиненного вреда.

Несмотря на различные подходы к определению системы мер административного принуждения, можно сделать вывод, что все они в конечном итоге служат единой и общей цели — поддержанию общественного порядка и общественной безопасности.

Б.В.Россинский, исследуя систему мер административного принуждения, указывает, что, несмотря на неоднозначность этих мер, нередко они являются единственным средством обеспечения нор-

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. — М.: Зерцало, 1997. С.278

² Гришин Д.А. К вопросу о понятии и содержании административного принуждения, применяемого сотрудниками ФСИН России / Д.А. Гришин // Административное право и процесс. — 2016. — № 1. С.33-38.

мальных условий функционирования управляемой системы, и с их помощью достигаются правоохранные цели государственного управления¹.

Наиболее логичной представляется классификация мер административного принуждения в зависимости от целей принудительного воздействия и состоящая из следующих видов: меры административного предупреждения; меры административного пресечения; административно-восстановительные меры; меры административных наказаний.

Меры административного предупреждения — это меры, направленные на предупреждение правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной безопасности. Эти меры названы так в силу их ярко выраженной профилактической направленности. В большинстве случаев их применения противоправное деяние отсутствует, однако свобода действий потенциального правонарушителя ограничивается, и меры административного предупреждения применяются независимо от воли и желания субъекта профилактики².

Можно выделить основные цели применения мер административного предупреждения: обеспечение безопасности личности и общественной безопасности при наличии реальной или потенциальной угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям; предупреждение преступлений и административных правонарушений, в том числе повторного их совершения, со стороны отдельных категорий лиц³.

Основаниями применения этих мер могут быть: предположение о намерении лица совершить противоправное действие; необходимость проверки в силу значимости общественного отношения; угроза общественной или государственной безопасности. Угроза безопасности может наступить, например, в результате нарушения техники безопасности в промышленности, правил пожарной безопасности,

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков — М.: Норма, 2005. С.500.

² Чистяков К.А. Административные меры предупреждения правонарушений, совершаемых условно осужденными / К.А. Чистяков // Административное право и процесс. — 2017. — № 4. С.51-53.

³ Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. — Н.Новгород., 2017. С.44-45.

перевозки и хранения взрывчатых веществ и др. Она может быть связана и с действием природных факторов — землетрясением, наводнением, снежными заносами и т.п.¹

Характерными признаками данных мер можно назвать следующие:

- они не связаны с правонарушением, либо связаны с правонарушением опосредовано;
- направлены на профилактику возможных негативных последствий;
- применяются в административном порядке;
- используются в отношении как конкретного субъекта, так и в отношении неограниченного круга лиц;
- регулируются различными нормативными актами.

Среди наиболее распространенных административно-предупредительных мер выделяются: проверка документов, задержание с целью установления личности; досмотр вещей, товаров, багажа, транспортных средств, личный досмотр граждан; карантин, вводимый в случае угрозы возникновения и распространения общественно-опасных инфекционных заболеваний; надзорные проверки соблюдения правил субъектами хозяйственной деятельности (пожарная, санитарная безопасность, налоговый, бюджетный, банковский, валютный надзор и др.); временное прекращение (ограничение) движения транспорта и пешеходов; административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние алкогольного опьянения водителя, если есть основания полагать, что он находится в состоянии опьянения; обязательное медицинское освидетельствование и др.²

¹ Скляров И.А. Мартынов А.В. Проблемы административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности в России / И.А. Скляров, А.В. Мартынов // Вестник ННГУ. — Сер. Право. — 2001. — № 1. С. 284-289.

² См. напр., Макареико Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России. Н.Новгород. Изд-во Нижегород. ун-та. 2002. С.40-64; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М. Норма. 2005. С.500-504; Методы и формы государственного управления / под ред. А.Е.Лунева. М. Юр. лит-ра. 1977. С.121-128; Общее административное право / под ред. Ю.Н.Старилова. — Воронеж. Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007. С.476-477.

Представляется, что к мерам административного предупреждения можно отнести назначенную судьей обязанность лица, виновного в нарушении законодательства об обороте наркотиков и признанному потребляющим наркотические средства или психотропные вещества, пройти диагностику и профилактические мероприятия в медицинских учреждениях в связи с потреблением таких веществ (ст.4.1. п.2¹ КоАП РФ).

Классифицировать меры административного предупреждения можно по различным критериям:

- 1) по содержанию применения:
 - меры, применяемые при отсутствии правонарушения (проверка документов с целью установления личности);
 - меры, опосредованно связанные с правонарушением (освидетельствование нарушителя на состояние опьянения).
- 2) по объекту воздействия:
 - меры, применяемые к физическим лицам (задержание с целью установления личности);
 - меры, применяемые к организациям (специальные надзорные проверки юридических лиц: банковский, налоговый, страховой, бюджетный надзоры)
 - меры, применяемые к неограниченному кругу лиц (ограничение движения транспорта в связи с проведением массового мероприятия).
- 3) по нормативному регулированию:
 - меры, установленные в законах («О полиции», «О пожарной безопасности» и др.);
 - меры, установленные в подзаконных актах (инструкциях, регламентах и т.п.).
- 4) по целям воздействия:
 - меры, направленные на предотвращение возможных правонарушений (различные надзорные проверки);
 - меры, направленные на предотвращение угрозы общественной безопасности (введение карантина).
- 5) по основаниям применения:
 - меры, применяемые в связи с подозрением лица в совершении правонарушения (досмотр транспортного средства);

- меры, применяемые в связи с возникшей угрозой общественной безопасности (запрет проезда из-за аварии);
- меры, направленные на защиту значимых общественных отношений (таможенный досмотр).

Меры административного пресечения — это меры, направленные на прекращение правонарушений. Данные меры применяются в связи с очевидным противоправным деянием, поэтому единственным основанием их применения является нарушение правил. Используя административное пресечение, представители административной власти принудительно прекращают нарушение правовой нормы, вынуждают нарушителя вести себя правомерно. Следует отметить, что основанием применения мер административного пресечения может являться как административное правонарушение, так и преступление¹. Кроме того, данные меры могут использоваться и в отношении правонарушений, совершаемых при отсутствии должного субъекта. Например, если неправомерные действия невменяемого лица угрожают безопасности, такие действия прекращаются с помощью мер административного пресечения. Таким образом, их применение позволяет обеспечить прекращение уголовно или административно наказуемого деяния в момент его совершения и устранение реально существующей угрозы личной или общественной безопасности².

Можно определить признаки мер административного пресечения:

— основанием применения данных мер является нарушение правил. По мнению А.Ю. Соколова, «меры административного пресечения применяются непосредственно при обнаружении признаков совершающегося, но ещё не законченного правонарушения, и характеризуются резким вмешательством в деятельность подвластного субъекта.»³;

¹ Административное право России: Учебник. Ч. 1. Государственное управление и административное право / Под ред. А.П. Коренева. М., 2002. С. 218 — 219; Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): Дис. ... докт. юрид. наук. М. 2005. С. 237.

² Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. — Н.Новгород., 2017. С.72.

³ Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административного принуждения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. С. 18-19.

— целью административного пресечения является быстрое и эффективное прекращение неправомерных деяний, ликвидацию противоправных состояний, предупреждение наступления вредных последствий, а также создание условий, обеспечивающих привлечение правонарушителя к ответственности. Однако следует отметить, что приведенный перечень целей применения мер административного пресечения нельзя назвать исчерпывающим, и это обусловлено прежде всего отсутствием легального закрепления перечня целей применения мер административного пресечения¹;

— применяются представителями административной власти;

— используются в отношении конкретного субъекта — правонарушителя. Исключением здесь можно назвать применение принудительных средств для пресечения массовых беспорядков: под действие таких средств могут попасть как нарушители общественного порядка, так и лица, непричастные к правонарушениям;

— основания, виды и порядок их применения устанавливаются многочисленными нормативными актами, как законами, так и подзаконными актами, в том числе ведомственного характера. Причем, нормативное основание применения этих мер может быть как материальным, так и процессуальным.

Наиболее типичными мерами административного пресечения являются: административное задержание, доставление, привод; применение физической силы, специальных средств, оружия; изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и других вещей; временный запрет деятельности; отзыв, приостановление, аннулирование лицензии; отстранение от управления транспортным средством водителя, совершившего определенное административное правонарушение; задержание транспортного средства; задержание или арест судна; наложение ареста на банковские счета, приостановление операций по счетам; принудительное лечение, при условии, что лицо уклоняется от обязательного лечения.

Кроме того, к мерам административного пресечения следует относить и устное замечание в связи с малозначительным администра-

¹ Васюхно И.О. Сущность мер административного пресечения как формы государственного принуждения / И.О. Васюхно // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. С.53-56.

тивным правонарушением на основании освобождения от административной ответственности (ст.2.9 КоАП РФ).

Классифицировать меры административного пресечения можно по различным критериям:

- 1) по основаниям:
 - меры, применяемые по общим основаниям, т.е. при любом нарушении правил (требование прекратить противоправные действия);
 - меры, применяемые только в производстве по делам об административном правонарушении (задержание транспортного средства).
- 2) по субъекту правонарушения:
 - меры, применяемые к общим субъектам (привод);
 - меры, применяемые к специальным субъектам (временный запрет деятельности хозяйствующего субъекта);
- 3) по объекту воздействия:
 - меры, применяемые к физическим лицам (доставление);
 - меры, применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам (арест товаров);
 - меры, применяемые к неограниченному кругу лиц (применение спецсредств для прекращения массовых беспорядков).
- 4) по нормативному регулированию:
 - меры, установленные в законах («О полиции», «О пожарной безопасности» и мн.др.);
 - меры, установленные в подзаконных актах (инструкциях, регламентах и т.п.).
- 5) по характеру:
 - меры материального характера (задержание транспортного средства);
 - меры организационного характера (привод);
 - комплексные меры, содержащие оба элемента. Например, временный запрет деятельности имеет и организационный и материальный характер (организация запрета влечет невозможность получения прибыли).
- 6) по направлению воздействия:
 - меры, направленные непосредственно на нарушителя (доставление);

- меры, направленные на имущество нарушителя (арест транспортного средства).

7) по содержанию:

- насильственные — меры, содержащие преднамеренное применение физической силы или власти (применение оружия, спецсредств, непосредственное физическое воздействие);
- ненасильственные — меры, не содержащие таких действий (требование прекратить противоправные действия).

Административно-восстановительные меры — это меры, направленные на восстановление ранее существующего (до правонарушения) правомерного положения вещей. Общей целью данных мер является восстановление нарушенного права. Следует напомнить, что административно-восстановительные меры близки по характеру к мерам пресечения, но по определенным признакам заслуживают самостоятельного статуса.

Признаками административно-восстановительных мер являются:

- эти меры основаны на неправомерных действиях, повлекших причинение ущерба, нарушение права;
- назначаются как в административном, так и в судебном порядке;
- применяются к конкретным субъектам;
- состоят в обязанности виновного лица возместить причиненный ущерб, восстановить нарушенное право;
- предполагают добровольный порядок восстановления права, возмещения вреда.

Среди мер административного восстановления выделяют: снос самовольно возведенных строений; выселение из самовольно занятых помещений; взыскание незаконно полученных денежных сумм; пени; взыскание недоимки; возмещение ущерба, причиненного административным правонарушением¹.

¹ См. напр., Бахрах Д.Н. Административное право. М. БЕК. 1997. С. 258-260; Макареико Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России. Н.Новгород. Изд-во Нижегород.ун-та. 2002. С.131-144; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. М. Норма. 2005. С.515-516; Общее административное право / под ред.Ю.Н.Старилова. — Воронеж. Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007. С.489-491.

Также к мерам административного восстановления можно отнести назначенную судьей обязанность лица, виновного в нарушении законодательства об обороте наркотиков и признанному больным наркоманией, пройти лечение, медицинскую или социальную реабилитацию (ст.4.1. п.2¹ КоАП РФ). За административное правонарушение в этой области лицо подвергается мерам административного пресечения и наказания. Обязанность лечения и реабилитации направлены на восстановление здоровья, т.е. правомерное положение вещей, существовавшее до нарушения правил — потребление наркотических средств.

Административно-восстановительные меры можно классифицировать по следующим основаниям:

1) по субъекту применения:

- меры, назначаемые в судебном порядке (возмещение вреда, причиненного административным правонарушением);
- меры, назначаемые в административном порядке (взыскание незаконно полученных денежных сумм органом исполнительной власти);

2) по предмету:

- меры имущественного характера (снос незаконных построек);
- меры финансового характера (пени);
- меры неимущественного характера (административное выселение);

3) по объекту воздействия:

- меры, применяемые к физическим лицам (обязанность лечения от наркомании);
- меры, применяемые и к физическим, и к юридическим лицам (взыскание недоимки).

Меры административного наказания (меры административной ответственности) — меры принудительного воздействия, применяемые к субъекту в связи с совершением им административного правонарушения. Меры административного наказания входят в систему мер юридической ответственности наряду с мерами уголовной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности. Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения.

Система административных наказаний выступает в качестве относительно самостоятельной категории. Каждый вид административного наказания имеет свои особенности, которые образуют присущую ему индивидуальность¹.

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С.545.

3.3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Меры административного наказания входят в систему мер юридической ответственности наряду с мерами уголовной, дисциплинарной, гражданско-правовой ответственности, а также являются частью административного принуждения.

В любом государстве действует большое количество различных административных правил. Сюда относятся, к примеру, правила дорожного движения, правила поведения в общественных местах, правила торговли, охоты, пограничного режима, таможенные правила и многие другие¹. За нарушение таких правил может наступать уголовная ответственность, если это предусмотрено уголовным законодательством. Однако, в большинстве случаев вред от нарушения таких правил не является значительным, чтобы считать такое деяние преступлением. Для подобных правил во многих государствах предусмотрена административная ответственность².

Административная ответственность имеет сходные черты с другими видами юридической ответственности: во-первых, в общей цели юридической ответственности — профилактике правонарушений и воспитании нарушителей; во-вторых, — в принудительном характере мер наказания, в-третьих, — в отрицательной оценке поведения нарушителя. Но административная ответственность имеет и свои особенности.

Отличие административной от уголовной ответственности заключается в том, что уголовная ответственность может устанавливаться только федеральным законом — УК РФ, административная ответственность устанавливается как федеральным законом — КоАП РФ, так и законами субъектов Федерации. Субъектами уголовной ответственности являются только физические лица; субъектами административной ответственности являются и физические, и юридические лица. Уголовная ответственность назначается только судом; административная ответственность может назначаться судьями и другими уполномоченными государством органами и должностными лицами.

¹ Овсянко Д.М. Административное право. М. «Юристь». 1997. С.129

² Методы и формы государственного управления. М. «Юр. лит-ра». 1977. С.128.

Кроме того, составы преступлений в основном материальные, т.е. связаны с причинением ущерба (жизни, здоровью, собственности); составы административных правонарушений в большинстве своем формальные, т.е. факт виновного нарушения правил является основанием административной ответственности. Различаются и формы административной и уголовной ответственности. Меры уголовного наказания носят более репрессивный характер и влекут более тяжкие последствия для виновного в виде судимости, в отличие от административной ответственности, которая судимости не влечет. Различны и процессуальные правила, и сроки давности привлечения к уголовной и административной ответственности.

Отличается административная ответственность и от гражданско-правовой ответственности, прежде всего, тем, что последняя связана с материальным ущербом, причиненным гражданско-правовым деликтом, и санкции в гражданско-правовой ответственности зависят от размера причиненного вреда. В административной ответственности материального ущерба чаще не бывает вообще. Также, гражданско-правовая ответственность может устанавливаться условиями договора по соглашению сторон. Административная ответственность устанавливается только законом. Гражданско-правовая ответственность предполагает добровольное возмещение вреда и несение санкций. Лишь при наличии спора между сторонами решение принимает суд. Административная ответственность возмещается только при наличии постановления об административном правонарушении, принятого уполномоченным органом.

Различие административной и дисциплинарной ответственности состоит в том, что дисциплинарная ответственность характеризуется служебной подчиненностью между субъектом правонарушения и субъектом, назначающим дисциплинарное взыскание. (Исключение здесь составляет назначение военным судьей дисциплинарного ареста военнослужащему). При назначении административного наказания служебная подчиненность невозможна.

Следует отметить, что в КоАП РФ не содержится легального определения административной ответственности. По смыслу закона административная ответственность наступает за административные

правонарушения, установленные в КоАП РФ или законе субъекта Федерации¹.

Основанием административной ответственности является административное правонарушение — противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое законом установлена административная ответственность.

Все виды юридической ответственности имеют общие объективные и субъективные признаки, такие, как противоправность, виновность, наказуемость. Но это не исключает, что у каждого вида ответственности эти признаки проявляются специфическим образом.

Противоправность проявляется в нарушении норм административного и других отраслей права (финансового, земельного, экологического, избирательного и т.п.), в форме действия или бездействия. Данные правонарушения не влекут общественно-опасных последствий. Если же в результате нарушения указанных правил наступают тяжелые последствия, такое деяние может повлечь уголовную ответственность. Так разграничиваются «мелкое хулиганство» и хулиганство, предусмотренное УК РФ, «мелкое хищение» и хищение по уголовному законодательству и т.д.

Многие административные правонарушения не влекут вообще вредных последствий, но создают угрозу их возникновения. Но и в этом случае они причиняют вред установленному в стране правопорядку, нормальному осуществлению функций государственного управления, посягают на интересы государства и граждан.

Обязательным признаком административного правонарушения является виновность физического или юридического лица. Законодательством определяется понятие и признаки вины субъектов административного правонарушения. В связи с установленным в административном законодательстве принципом презумпции невиновности вину должен доказывать орган административной юрисдикции. Правда, в отличие от уголовного законодательства, по ряду административных правонарушений действует презумпция вины (ст.2.6.¹; 2.6.² КоАП РФ).

¹ Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж, Изд-во ВГУ. 2005. С.497.

Наказуемость административного правонарушения выражается в том, что этот признак используется в тесной связи вместе с понятием административного наказания. Деяние считается административным правонарушением, если за его совершение предусмотрена конкретная мера административной ответственности в санкции правовой нормы соответствующего закона.

Обладая сходными чертами с другими правонарушениями, административное правонарушение имеет ряд отличий от них.

От преступления административное правонарушение отличается, в первую очередь, степенью общественной опасности. Законом такой признак административного правонарушения прямо не устанавливается, однако при анализе соответствующих норм КоАП РФ можно отметить, что законодатель косвенно определяет административное правонарушение как общественно-вредное. Давая определение формам вины, законодательство об административной ответственности указывает на «вредные последствия» административного правонарушения (ст.2.2 КоАП РФ).

В литературе по административному праву встречается несколько подходов о наличии или отсутствии признака общественной опасности в административном правонарушении.

Согласно первому подходу, общественно-опасным является любое поведение, нарушающее закон, поскольку посягает на общественные отношения, охраняемые нормами права¹. Второй подход предполагает, что административные правонарушения не являются общественно-опасными, т.к. содержат потенциальную возможность причинения ущерба интересам общества². Третий подход определяет, что общественная опасность характерна для некоторых административных правонарушений, но не является их обязательным признаком. Основное качество административных правонарушений заключается в том, что они являются вредными для общественных отношений³. С

¹ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / Галаган И.А.; Науч. ред.: Основин В.С. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. С.159.

² Якуба О.М. Административная ответственность / Якуба О.М. — М.: Юрид. лит., 1972. С.35-44.

³ Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Учебное пособие / Бахрах Д.Н. — Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. С.28-29.

учетом ст. 2.2. КоАП РФ последний подход представляется наиболее корректным.

От дисциплинарных проступков административные правонарушения отличаются мерами взыскания (в дисциплинарной ответственности меры воздействия носят, в основном, моральный характер); кругом лиц, назначающих взыскание (наличие служебной подчиненности при дисциплинарной ответственности); процессуальными правилами (порядок снятия взыскания в дисциплинарной ответственности, сроки давности). Но при этом законом предусмотрена трансформация административной ответственности в дисциплинарную. Так, по общему правилу за административные правонарушения военнослужащие и некоторые другие госслужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности (ст.2.5. КоАП РФ).

Отличие административного правонарушения от гражданско-правового деликта состоит в том, что последний всегда выступает как нарушение субъективных прав физических и юридических лиц, а административное правонарушение причиняет вред, как правило, объективному праву¹. Отличаются они и характером санкций. В гражданском праве санкции являются абсолютно-определенными и зависят от размера причиненного вреда (процент от стоимости непоставленной продукции, неуплаченной суммы); в административной ответственности санкции являются, в основном, относительно-определенными и альтернативными.

Административная ответственность выражается в назначении виновным различных мер административного наказания, каждая из которых имеет свое конкретное содержание, цели, сроки и порядок применения.

Административные наказания применяются в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения законов и уважения к правопорядку; предупреждения совершения им новых правонарушений; предупреждения совершения правонарушений другими лицами (ст.3.1 КоАП РФ).

Признаками мер административной ответственности являются:

¹ Методы и формы государственного управления. /под ред. А.Е.Лунева. М.: «Юр. лит-ра». С.138.

— они устанавливаются за конкретные административные правонарушения только законом — КоАП РФ или законом субъекта Федерации;

— являются разновидностью юридической ответственности и административного принуждения;

— применяются к физическим и юридическим лицам;

— назначаются в судебном и административном порядке;

— реализуются по строго установленным процессуальным правилам.

Мерами административных наказаний являются:

- 1) Предупреждение;
- 2) Административный штраф;
- 3) Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) Лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) Административный арест;
- 6) Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) Дисквалификация;
- 8) Административное приостановление деятельности;
- 9) Обязательные работы;
- 10) Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных мероприятий в дни их проведения.

Меры административных наказаний можно классифицировать по различным основаниям:

- 1) по нормативно-правовому установлению:
 - меры, устанавливаемые КоАП РФ (все меры);
 - меры, устанавливаемые в законе субъекта Федерации (предупреждение и административный штраф).
- 2) по субъекту административной юрисдикции:
 - меры, назначаемые только в судебном порядке (конфискация орудия или предмета, лишение специального права, административный арест, дисквалификация, обязательные работы, административный запрет на посещение спортивных мероприятий);

- меры, назначаемые в судебном порядке с отдельными изъятиями (административное выдворение и административное приостановление деятельности);

- меры, назначаемые в судебном и административном порядке (предупреждение и административный штраф).

3) по юридической значимости:

- основные административные наказания (предупреждение, административный штраф, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы);

- комплексные (основные и дополнительные) меры (конфискация орудия или предмета, лишение специального права в установленных законом случаях, административное выдворение, административный запрет на посещение спортивных мероприятий).

4) по характеру:

- меры морально-правового характера (предупреждение);

- меры ограничительного характера (лишение специального права, административный арест, дисквалификация, административный запрет на посещение спортивных мероприятий);

- меры организационного характера (административное выдворение, обязательные работы);

- меры имущественного характера (административный штраф, конфискация орудия или предмета, административное приостановление деятельности).

5) по субъекту административного правонарушения:

- меры, применяемые только к физическим лицам (лишение специального права, административный арест, административное выдворение, дисквалификация, обязательные работы, административный запрет на посещение спортивных мероприятий);

- меры, применяемые к физическим и юридическим лицам (предупреждение, административный штраф, конфискация, административное приостановление деятельности).

Следует отметить, что не каждое деяние, обладающее признаками административного правонарушения, может считаться таковым. Если в конкретном деянии отсутствует состав правонарушения, такое

деяние не является административным правонарушением, и административная ответственность исключается¹.

Для обеспечения законности при назначении административных наказаний, для отграничения административных правонарушений от преступлений, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов необходимо понимание сущности состава административного правонарушения.

Состав административного правонарушения — это совокупность признаков, необходимых и достаточных для квалификации деяния как административного правонарушения. Только наличие в деянии всех признаков состава административного правонарушения является основанием привлечения к административной ответственности. Отсутствие одного из элементов состава правонарушения влечет отсутствие состава в целом.

Состав правонарушения — логическая конструкция, закрепленная в праве, правовое понятие о нем, отражающее свойства, существенные признаки реальных явлений. Законодатель не создает признаков состава правонарушения, а лишь отбирает существенные отличительные черты и конструирует составы². В законодательстве отсутствует понятие «состав административного правонарушения», но отсутствие состава административного правонарушения является основанием для прекращения производства по делу об административном правонарушении (ст.24.5 КоАП РФ).

В науке и практике административного права выделяются четыре элемента состава административного правонарушения: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Эти элементы интегрируют правонарушение в единую систему и характеризуют процесс правовой квалификации деяния.

Важно отметить, что в каждом элементе состава правонарушения имеются основной и факультативные признаки. Основной признак — такой признак, отсутствие которого влечет отсутствие данного элемента, а значит, и всего состава административного правонарушения. Основной признак является обязательным содержанием конкрет-

¹ Бахрах Д.Н. и др. Административное право. / Учебник для вузов. М. «Норма». 2005. С.531.

² Общее административное право./под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 2007. С.532.

ного элемента состава. Факультативный признак — дополнительный признак, характеризующий административное правонарушение, который в отдельных составах имеет такое же ключевое значение, как и основной признак, а в отдельных составах вообще не имеет значения.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, охраняемые законодательством об административных правонарушениях РФ. Общественные отношения — это основной элемент объекта. Ни предметы, ни нормы права не являются объектом правонарушения. Выделяются следующие виды объекта административного правонарушения:

Общий объект — общественные отношения, регулируемые различными отраслями права и охраняемые административной санкцией. Иначе говоря, общий объект — это все деяния, за которые установлена административная ответственность.

Родовой объект — самостоятельная однородная группа общественных отношений. Примерами родовых объектов можно назвать следующие группы общественных отношений: права граждан, безопасность на транспорте, финансы, институты государственной власти, охрана окружающей среды и т.п.

Видовой объект — относительно самостоятельная часть родового объекта. Соотношение родового и видового объекта можно представить в следующих примерах: права граждан — избирательные, трудовые, личные и другие виды прав граждан; безопасность на транспорте — безопасность на водном, железнодорожном, воздушном транспорте; финансы — налоги, деньги, валюта, ценные бумаги, инвестиции и др. (В конкретном составе это выглядит так: «Невыполнение соглашения работодателем»: родовой объект — права граждан; видовой объект — трудовые права граждан.)

Непосредственный объект — это конкретные общественные отношения, на которые посягает возникшее административное правонарушение. Например, в отношении гражданина N было совершено мелкое хищение: непосредственный объект — право собственности гражданина N; в 20 часов 15 минут на ул. X. была превышена скорость: непосредственный объект — безопасность дорожного движения на этом участке дороге в это время.

Факультативным признаком объекта является предмет правонарушения, который присутствует в некоторых составах. Так, мелкое хищение немыслимо без предмета хищения определенной стоимости, а превышение скорости предмета не имеет. В первом случае отсутствие предмета влечет отсутствие объекта как элемента состава, во втором случае предмет не участвует, а объект присутствует.

Объективная сторона — внешнее выражение административного правонарушения. Основным признаком объективной стороны является деяние (действие или бездействие). В материальных составах основным признаком объективной стороны также являются последствия и причинно-следственная связь между деянием и последствиями.

Деяния бывают простые (однократное действие или кратковременное бездействие) и сложные (состоящие из нескольких деяний, либо растянуты во времени).

В объективную сторону входят несколько факультативных признаков: время, место, средства, орудия, обстановка, способ, «другое лицо», размер вреда. Например, в региональных законах об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение тишины в ночное время (с 22 до 7 часов). Следовательно, деяние считается правонарушением именно в указанное время, а в другое время такое же деяние не будет являться правонарушением. В данном случае признак времени играет ключевую роль в составе. Аналогично участвуют и другие вышеназванные факультативные признаки. В мелком хищении не имеет значения ни время и ни место, но важную юридическую роль играет способ и размер вреда.

Субъект административного правонарушения — это тот, кто его совершил, т.е. выполнил деяние, установленное в диспозиции правовой нормы. Субъекты бывают индивидуальные (физические лица) и коллективные (организации).

Основными и неперенными признаками индивидуального субъекта являются признаки так называемого общего субъекта: достижение 16-летнего возраста и вменяемость.

Факультативными признаками индивидуального субъекта являются признаки специального и особого субъекта.

Специальный субъект имеет дополнительный признак, который влияет на квалификацию и содержится в Особенной части КоАП РФ. Специальными субъектами являются должностные лица, водители, иностранные граждане, родители и другие субъекты, для которых предусмотрена самостоятельная административная ответственность за определенные правонарушения, связанные с этим статусом.

Для особого субъекта предусмотрен особый порядок привлечения к ответственности, исключение некоторых видов административных наказаний, освобождение от административной ответственности. Признаки особого субъекта влияют на размер, вид и условия привлечения к ответственности. К особым субъектам относятся: лица, обладающие иммунитетом (государственным, дипломатическим) — привлекаются к ответственности по нормам конституционного или международного права; военнослужащие и некоторые другие виды госслужащих — за административные правонарушения привлекаются к дисциплинарной ответственности; беременные женщины — не подлежат административному аресту и обязательным работам; лица, для кого охота и рыболовство являются основным законным источником средств к существованию — не назначается конфискация соответствующих предметов и т.д.

Коллективные субъекты также могут быть общими, специальными и особыми. Общий коллективный субъект привлекается к административной ответственности за нарушение правил, которые обязаны соблюдать любые организации (правила пожарной безопасности, санитарной безопасности, благоустройство территорий и т.п.). Специальный субъект привлекается к ответственности за нарушение правил, установленных для определенной группы организаций: банков, издательств, сельхозпредприятий. Для особого коллективного субъекта предусмотрены правила привлечения к административной ответственности после их реорганизации.

Субъективная сторона административного правонарушения — это внутреннее выражение административного правонарушения.

Основной признак объективной стороны — вина, т.е. психическое отношение субъекта (физического лица) к совершаемому деянию и его последствиям. Как родовое понятие вина физических лиц охватывает две формы: умысел и неосторожность (ст.2.2 КоАП РФ).

По мнению Якубы О.Н., в отличие от преступления, где указанные формы вины часто являются обязательным признаком состава преступления, отграничивают один вид преступления от другого, являютсяотягчающим или смягчающим обстоятельством, в административном правонарушении форма вины не имеет квалифицирующего значения. Она учитывается лишь при относительно-определенной санкции¹. При характеристике некоторых административных правонарушений с этим можно согласиться. Однако, многие составы требуют определенной формы вины, или ее подразумевают. Например, повреждение или уничтожение чужого имущества в составе административного правонарушения требует умышленной формы вины (ст.7.17 КоАП РФ). Такое правонарушение, совершенной по неосторожности, не влечет административной ответственности. Мелкое хищение может быть совершено только умышленно, причем с корыстной целью. Ст.9.10 КоАП РФ предусматривает только неосторожную форму вины при повреждении тепловых сетей. С этой точки зрения интересен состав административного правонарушения, предусмотренного ст.21.7 КоАП РФ. Состав предусматривает умысел по отношению к порче или уничтожению военного билета, и неосторожность по отношению к хранению документа, повлекшему его утрату. Форма вины здесь будет влиять на размер административного штрафа.

Факультативными признаками субъективной стороны являются мотив (какими обстоятельствами руководствуется субъект при совершении правонарушения) и цель (мысленный образ, к которому стремится субъект при совершении правонарушения). В некоторых составах данные факультативные признаки имеют ключевое значение. Так, ст.17.2 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека с целью повлиять на его решение. Отсутствие данной цели влечет невозможность привлечения к административной ответственности, следовательно, факультативный признак в этом составе является обязательным.

В тех составах, где факультативные признаки субъективной стороны не являются обязательными, они все равно оказывают вли-

¹ Методы и формы государственного управления. /под ред.А.Е.Лунева. М.: «Юр. лит-ра». С.136.

яние на административную ответственность, так как характеризуют личность виновного и способствуют более точному выбору меры административного наказания.

Понятие вины применительно к юридическим лицам имеет иное содержание, чем в отношении физических лиц. Оно включает в себя объективный и субъективный подходы. Объективная вина юридического лица — это вина, устанавливаемая в зависимости от характера конкретного правонарушения юридического лица, совершившего и не предотвратившего это деяние, т.е. вина, обусловленная объективной стороной состава административного правонарушения. Объективная вина — это вина организации с точки зрения органа административной юрисдикции. Субъективная вина — это отношение представителей юридического лица (руководителей, должностных лиц, работников) к совершаемому деянию¹.

С учетом двойственного подхода к определению вины юридического лица, факультативные признаки также могут учитываться при оценке субъективной вины организации.

Элементы состава административного правонарушения являются первичными признаками. Но можно выделить и вторичные признаки состава. Составы правонарушений классифицируются по следующим основаниям:

- 1) по значению признаков:
 - простые — составы, где указаны только основные признаки (оскорбление);
 - квалифицированные — составы, в которых кроме основных предусмотрены и квалифицирующие признаки (превышение скорости повторно).
- 2) по последствиям:
 - материальные — составы, где предусмотрены вредные последствия (мелкое хищение);
 - формальные — состав, где отсутствует признак наступления вредных последствий (нарушение режима государственной границы).
- 3) по характеру деяния:

¹ Общее административное право./под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 2007. С.540-541.

- однозначные — составы, в которых установлено только одно деяние (вовлечение несовершеннолетнего в потребление табака);
- множественные — составы, предусматривающие несколько деяний (незаконное потребление, хранение, перевозка, изготовление, переработка ... растений, содержащих наркотические средства...).

4) по объему правового регулирования:

- казуальные — составы, которые охватывают сравнительно узкую группу деяний (побои);
- обобщенные — составы, охватывающие широкую группу деяний (нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия).

5) по степени определенности:

- прямые — составы, в которых деяние исчерпывающе сформулировано в диспозиции правовой нормы (повреждение телефонов-автоматов);
- отсылочные — составы, содержание отсылку к другой правовой норме (нарушение правил плавания).

В последние годы государством реализуется процесс декриминализации уголовной ответственности. Но общую закономерность уменьшения сферы государственного принуждения нельзя распространять на каждый его вид. При общей тенденции к сокращению этой сферы отдельные виды принуждения могут и расширяться. При наличии возможностей государство отменяет административную ответственность за некоторые административные правонарушения, смягчает административную ответственность. В последнее время в законодательстве об административной ответственности введено правило о возможности назначения наказаний ниже низшего предела, замене административного штрафа предупреждением и т.п. Но в то же время усиливается административная ответственность за отдельные нарушения, серьезно угрожающие общественной безопасности. Например, усиливается административная ответственность за грубые нарушения правил дорожного движения; незаконный оборот наркотиков; нарушение антимонопольного законодательства. При этом некоторые деяния переводятся из числа преступлений в разряд административных правонарушений. Так, разделена уголовная и администра-

тивная ответственность за побои (ст.6.1¹ КоАП РФ и ст.115 УК РФ); уголовная ответственность за оскорбление, дискриминацию, неплату алиментов переведена в административную ответственность (ст.ст.5.35¹; 5.61; 5.62 КоАП РФ). Таким образом, процесс совершенствования законодательства в области административной ответственности идет постоянно.

3.4. ДИСЦИПЛИНАРНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

Дисциплинарные отношения составляют основу государственной службы. В рамках дисциплинарных отношений реализуются задачи, формы и цели государственного управления.

В общем виде дисциплина состоит в повиновении установленному порядку. Государственная (служебная) дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленными органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений вышестоящих руководителей. Укрепление дисциплины означает повышение ответственности государственных служащих за порученное дело, правильный подбор кадров, контроль за выполнением заданий как сверху, так и снизу, регулярную проверку и оценку деятельности государственных служащих по практическим делам¹.

Законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, но при этом находятся в неразрывной связи друг с другом². Их взаимосвязь заключается в том, что законность служит основой дисциплины, а одним из требований дисциплины является соблюдение законности³.

Макс Вебер, немецкий социолог, выделил основные характеристики идеального управления (бюрократии):

1. Компетенция каждого уровня зафиксирована нормативно.
2. Принципы должностной субординации лежат в основе бюрократической структуры.
3. Вся внутриорганизационная деятельность реализуется в форме письменных документов (приказов, директив, решений).
4. Персонал должен быть компетентным не только в сфере своей профессии (юриста, экономиста), но и в области администрирования⁴.

¹ См. подробно: Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М.: Юридическая литература. 1970.

² Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении // Вестник ННГУ им.Лобачевского. Н.Новгород: Изд-во ННГУ им.Н.И.Лобачевского, 2014. №3, ч.2. с.249-252.

³ Алехин А.П. и др. Административное право РФ. М.: «Зерцало». 1997. С.363.

⁴ Государственная служба (комплексный подход) под ред.А.В.Оболонского, А,Г,Барабышева. М.: Дело. 1999. С.15

В. Вильсон (будущий Президент США) в конце XIX века установил следующие тезисы эффективного управления:

1. Наличие единого эффективного и ответственного управляющего центра.
2. Отделение политики от управления.
3. Профессионализм государственных служащих.
4. Наличие хорошей администрации как условие достижения благоденствия¹.

Профессор Г.В. Атаманчук выделяет **правила**, вытекающие из отношений дисциплины в государственном управлении:

1. Нормы и процедуры, нравственные требования не могут иметь исключений для служащих государственного аппарата. «Ничто так не разрушает отношения дисциплины, как двусмысленность, избранность».

2. Поведение вышестоящих должностных лиц должно отличаться чертами, достойными подражания.

3. Необходимо постоянно развивать и поощрять нацеленность госслужащего на дисциплинированное поведение; «безразличие здесь способно свести на нет даже сформировавшиеся установки»².

Все указанные подходы характеризуют идеальную модель управления, к построению которой необходимо стремиться. Основным элементом эффективного управления является государственная дисциплина.

Государственная дисциплина поддерживается различными средствами (воспитательными, организационными, правовыми). Кроме того, для формирования дисциплины используются универсальные методы: убеждение, поощрение и принуждение.

Принуждение — метод воздействия, направленный на обеспечение служебной дисциплины и правопорядка. Дисциплина охраняется авторитетом государства, и принуждение играет важную роль в обеспечении законности и дисциплины. В общем виде принуждение в государственном управлении вызвано либо правовым конфликтом между государством и индивидуальным субъектом, нарушающего правовые установления, либо угрозой безопасности; и здесь необходимо использовать меры государственного принуждения.

¹ Там же. С.16.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2005. С.323.

Нормами административного права регулируются два вида принуждения: административное и дисциплинарное¹. Административное принуждение обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность, дисциплинарное принуждение обеспечивает дисциплину в системе государственной службы.

Дисциплинарное принуждение в государственном управлении (по административному праву) у большинства авторов не рассматривается как вид принуждения в системе методов государственного управления. Данные вопросы исследуются при рассмотрении правового статуса государственных служащих². Представляется, что рассмотрение дисциплинарного принуждения как метода государственного управления является оправданным. Такой точки зрения придерживается профессор Д.Н.Бахрах. Автор выделяет понятие, признаки и виды дисциплинарного принуждения по административному праву³.

Дисциплинарное принуждение в государственном управлении характеризуется следующими признаками.

1. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках устойчивых управляемых коллективов, объединенных общей целью, внутренние отношения в которых закреплены в нормах права.

2. Дисциплинарное принуждение является внесудебным и представляет собой часть исполнительно-распорядительной деятельности.

3. Нормативной основой дисциплинарного принуждения являются законы и подзаконные акты о государственной службе, положения о дисциплине, дисциплинарные уставы.

4. Дисциплинарное принуждение применяется представителями дисциплинарной власти — руководителями государственных органов.

5. Дисциплинарное принуждение применяется к индивидуальным субъектам административного права — государственным служащим.

¹ Фиалковская И.Д. Теоретические вопросы взаимодействия форм и методов государственного управления // Вестник ННГУ им.Лобачевского. № 6. — Н.Новгород: Изд-во ННГУ им.Лобачевского. 2010. С.266.

² См. напр.: Стариков Ю.Н. Административное право в 3 кн. Т.2 кн.1 и 2; Воронеж, изд-во Воронежского ун-та. 2001; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М. Норма-Инфра М. 1998; Алехин А.П. и др. Административное право РФ. М. Зерцало, 1997 и др.

³ Бахрах Д.Н. Административное право. М. Изд-во БЕК, 1997, с.348-350.

6. Дисциплинарное принуждение применяется в рамках служебной подчиненности.

Следовательно, дисциплинарное принуждение в государственном управлении — это применение субъектами дисциплинарной власти принудительных мер дисциплинарного воздействия к подчиненным по службе государственным служащим в целях обеспечения служебной дисциплины и законности.

Вопрос о дисциплине в сфере государственного управления является одним из центральных. Различные меры принуждения по-разному влияют на поддержание служебного порядка в государственном управлении: некоторые меры обеспечивают законность действия государственного аппарата, некоторые прекращают нарушение дисциплины, некоторые являются средствами взыскания за установленное нарушение дисциплины.

Как правило, в административно-правовой литературе рассматриваются лишь понятие и виды дисциплинарной ответственности, дисциплинарные производства. Следовательно, этой проблеме уделяется недостаточно внимания.

Д.Н.Бахрах по функциональному критерию выделяет меры дисциплинарного взыскания (наказание), восстановительные (материальная ответственность) и иные меры¹.

Из этого можно сделать вывод, что понятия дисциплинарной ответственности и дисциплинарного принуждения не совпадают. В законодательстве кроме мер дисциплинарной ответственности установлены и другие меры принудительного воздействия в дисциплинарных отношениях. Представляется, что «иные» меры дисциплинарного воздействия можно классифицировать более детально.

В связи с этим, можно говорить о системе мер дисциплинарного принуждения. К ним относятся:

— меры дисциплинарного предупреждения — меры, направленные на предотвращении в системе государственной службы нарушений дисциплины и обстоятельств, способных привести к конфликту интересов;

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. М.: Изд-во БЕК, 1997. С.350.

— меры дисциплинарного пресечения — меры, направленные на прекращение противоправных действий при осуществлении государственной службы;

— дисциплинарно-восстановительные меры — меры, направленные на восстановление должного положения (статус-кво) в государственном органе, связанного с возмещением материального ущерба государственным служащим, причиненного по его вине;

— меры дисциплинарной ответственности — меры дисциплинарных взысканий, применяемых к государственному служащему за совершенный дисциплинарный или иной проступок.

Аналогичная классификация практически общепризнанно существует в теории административного принуждения. Представляется, что есть все основания применять данную классификацию и в вопросах дисциплинарного принуждения по административному праву.

Система государственной службы включает в себя государственную гражданскую, военную и иную службу. Система мер дисциплинарного принуждения зависит от вида государственной службы.

Меры дисциплинарного предупреждения — это способы и средства, направленные на недопущение ситуаций, угрожающих нормальной деятельности государственного органа.

Цель мер дисциплинарного предупреждения заключается в предотвращении:

- нарушений дисциплины, законности, прав граждан;
- обстоятельств, способных привести к конфликту интересов;
- непрофессионализма госслужащих.

Общими фактическими основаниями предупредительных мер являются: угроза нормальной деятельности государственного органа, необходимость контроля в силу значимости общественного отношения, предположение о намерении лица нарушить правила.

Как и административно-предупредительные меры, меры дисциплинарного предупреждения могут представлять из себя ряд установленных законом запретов и ограничений, которые условно можно разделить на три группы в зависимости от оснований установления. К первой группе относится ряд запретов и ограничений, неисполнение которых может нанести вред государственному органу, его собственности, репутации, престижу. Ко второй группе можно от-

нести ограничения и запреты, нарушение которых негативно влияет на внутренний дисциплинарный режим. Основанием для дисциплинарного предупреждения третьей группы является необходимость контроля практической деятельности государственных служащих. Однако соблюдение запретов и ограничений не всегда связано с принуждением.

В рамках рассматриваемого вопроса важно разграничить принуждение и обязанность. Обязанность — это мера должного поведения. Правовая обязанность не является принуждением. При этом, принуждение определяется как обязанность претерпеть неблагоприятные последствия. Правовая обязанность и принуждение являются разными явлениями. Принуждение напрямую связано с неблагоприятными последствиями, а выполнение обязанностей — нет.

И.А.Галаган писал, что «любые правовые обязанности, в добросовестном и надлежащем исполнении которых заинтересована государственная власть, и любые правовые запреты, нарушение которые для нее нежелательно, всегда будут специфической формой принуждения»¹. Трудно с этим согласиться. Представляется, что обязанности, запреты и принуждение — разные правовые категории. Уклонение от обязанностей, несоблюдение запретов, нарушение правил являются основаниями для принуждения. Обязанности и запреты, закрепленные в нормах права, также исключают иные варианты поведения; у субъекта отсутствует свобода выбора. Но выполнение обязанностей и соблюдение запретов совершенно не исключают осознанного, добровольного подчинения, не связанного с принуждением.

Следовательно, государственное принуждение позволяет разграничить право, обязанность и принуждение, то есть область свободы воли субъекта и ее пределы. Субъект, реализующий право — свободен; субъект, исполняющий обязанность, не свободен, но ответственен. Субъект, подвергнутый принуждению, не только не свободен, а еще и призван претерпеть неблагоприятные последствия. Сравним три простых отношения в сфере административно-правового воздействия: 1) получение загранпаспорта, 2) получение российского па-

¹ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та. 1970. С.82.

спорта в установленный срок и 2) требование предъявить паспорт. Очевидно, что в первом случае — это право, во втором — обязанность, а в третьем — административное принуждение (мера административного предупреждения). Представляется, что аналогично решается вопрос и в сфере дисциплинарного воздействия.

К мере дисциплинарного предупреждения можно отнести аттестацию государственных служащих. Аттестация — обязательная процедура, которая проводится в целях определения соответствия занимаемой должности государственного служащего и уровня его профессиональной подготовки.

Аттестация в соответствии с действующим законодательством и сложившейся практикой¹ — это проверка квалификации государственного служащего. В ходе аттестации оцениваются знания государственного служащего, профессиональные навыки, опыт, качество работы (эффективность службы, достижение поставленных задач и конкретных результатов и т.п.). В результате проведенной проверки делается вывод о соответствии, недостаточном соответствии или несоответствии государственного служащего занимаемой должности.

Как мера дисциплинарного предупреждения аттестация наряду с определением соответствия госслужащих занимаемым должностям решает ряд других задач, в частности: определение степени необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки служащего; обеспечение своевременного освобождения госслужащего от должности или перевода на нижестоящую должность.

В силу того, что аттестация проводится в рамках контрольной деятельности, по результатам которой может быть принято неблагоприятное для госслужащего решение, есть все основания отнести ее к мерам дисциплинарного предупреждения. Аттестация имеет аналогичную природу с такими мерами административного предупреждения как таможенный досмотр, временный запрет проезда, проверка документов и др.

¹ См., напр.: Бердычевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова Г.В. Трудовое право: Учебное пособие / Отв. ред. В.С. Бердычевский. Ростов н/Д: Феникс, 2002. С.313-318; Закалюжная Н.В. Аттестация как одна из форм определения квалификации работников // Законодательство и экономика. — М.: 2004, № 4. — С. 75-79 и др.

Меры дисциплинарного пресечения — это меры, направленные на прекращение нарушений служебной дисциплины, действий, противоречащих закону, должностному регламенту, условиям служебного контракта.

Общим фактическим основанием мер пресечения является нарушение правил.

В государственной гражданской службе можно выделить следующие меры дисциплинарного пресечения: прекращение государственной службы в связи с предоставлением подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; временное отстранение от исполнения обязанностей в связи с проведением служебной проверки по обнаруженному дисциплинарному проступку.

В органах внутренних дел, кроме того, могут применяться и другие меры данного вида: приостановление присвоения очередного специального звания; внеочередная аттестация при переводе на нижестоящую должность, при прекращении службы по служебному несоответствию в аттестационном порядке; в случае, если сотрудник не прошел проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В военной службе установлен комплекс мер дисциплинарного воздействия: напоминание военнослужащему о его обязанностях и воинском долге, замечание, порицание, критика поведения; указания на упущения по службе, выраженные командиром (начальником) подчиненному в устной или письменной форме. Данные меры не относятся к мерам дисциплинарного взыскания. А так как они применяются в связи с определенными нарушениями дисциплины, следовательно, их уверенно можно отнести к мерам дисциплинарного пресечения. Кроме того, к данным мерам можно отнести рассмотрение и обсуждение на соответствующем собрании в целях общественного осуждения военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок или нарушившего нормы международного гуманитарного права.

Дисциплинарно-восстановительные меры — это средства принудительного воздействия, применяемое представителем дисциплинарной власти (в особых случаях — судом) в целях возмещения го-

сударственным служащим причиненного государству материального вреда.

Общим фактическим основанием дисциплинарно-восстановительных мер является причинение имущественного ущерба при исполнении обязанностей.

Если в административном принуждении данные меры разнообразны и регулируются многочисленными нормативными актами, то в дисциплинарных отношениях к мерам восстановительного характера относится материальная ответственность по нормам административного права.

Вопрос о материальной ответственности достаточно слабо разработан в административно-правовой литературе. Вообще установление и реализация мер материальной ответственности является функцией гражданского и трудового права. Но административное право проявляет себя своеобразным образом и в плане регулирования материальной ответственности¹.

В общем виде материальная ответственность — это применение восстановительных санкций в целях возмещения причиненного ущерба.

Материальная ответственность характеризуется следующим: противоправным виновным деянием причинен прямой реальный ущерб при исполнении обязанностей, и между деянием и наступившим ущербом имеется причинно-следственная связь.

С.Н. Братусь писал, что «нет оснований противопоставлять гражданско-правовую ответственность за причинение вреда материальной ответственности: оба вида деятельности являются реализацией восстановительных санкций»². С этим можно согласиться только в том, что санкции относятся к одному виду. Во всем остальном гражданско-правовая ответственность и материальная ответственность принципиально различаются.

О.Э.Лэйст писал, что санкции материальной ответственности, в отличие от гражданско-правовой, связываются с должностным

¹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М.: «НОРМА-ИНФРА М». 1998. С.296.

² Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. М.: Юр.лит-ра. 1976. С.159.

окладом, дифференцируются в зависимости от степени вины, выполняемой работы¹.

Материальная ответственность может наступить только в рамках определенного устойчивого коллектива, при гражданско-правовой ответственности ущерб причиняется третьим лицам; материальная ответственность наступает в порядке подчиненности, в гражданско-правовой ответственности такая связь сторон отсутствует; материальная ответственность чаще связана со среднемесячным заработком, гражданско-правовая наступает в полном объеме.

Также, материальная ответственность отличается и от дисциплинарной ответственности. В материальной ответственности размер санкций зависит в первую очередь от величины причиненного ущерба, а дисциплинарная — от степени вины. Кроме того, дисциплинарные санкции в большинстве своем моральные (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии), в материальной ответственности санкции только имущественные. Также, в материальной ответственности виновный может добровольно возместить причиненный ущерб полностью или частично.

Государственные гражданские и иные служащие при причинении ущерба несут материальную ответственность по нормам трудового права. Нормами административного права регулируется материальная ответственность военнослужащих².

Правовое регулирование материальной ответственности военнослужащих за имущественный ущерб, причиненный ими государству, в последнее время приобретает серьезное значение, поскольку прямым образом влияет на материальное обеспечение боеспособности вооруженных сил.

Боевая и мобилизационная готовность войск является важным направлением военной реформы. Соответственно предъявляются серьезные требования к сохранности военной техники и другого воен-

¹ Лэйст О.Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат.1962. С.161-163.

² Бахрах Д.Н. Административное право. С.353; Алехин А.П. и др. Административное право РФ. С.312; Габричидзе Б.Н. Российское административное право. С.296.

ного имущества как материальной основы боеспособности Российской армии¹.

В научной и учебной литературе вопросы материальной ответственности по административному праву рассматриваются идентично и кратко. Большинство авторов выделяют следующие основные признаки материальной ответственности: материальная ответственность реализуется в рамках определенного устойчивого коллектива; ущерб причинен при исполнении обязанностей; государству причинен прямой реальный ущерб; деяние противоправно, виновно; между наступившими последствиями и деянием существует причинно-следственная связь².

Наиболее полный перечень признаков материальной ответственности представлен О.С.Захаровой. Автором выделены следующие особенности материальной ответственности по административному праву:

- материальная ответственность является видом дисциплинарного принуждения;
- материальная ответственность наступает при исполнении трудовых обязанностей в случае причинении вреда одной из сторон трудового договора;
- основанием для привлечения к материальной ответственности является совершение проступка, причинившему вред имуществу, находящемуся в государственной собственности;
- основанием привлечения к ответственности является вина лица, совершившего проступок;
- наличие непосредственной причинной связи между совершенным деянием и наступившими последствиями;
- специальный порядок возмещения причиненного вреда, установленный в различных нормативных актах³.

Можно согласиться с указанными признаками, но при том условии, что данные признаки характеризуют материальную ответ-

¹ Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих: Дис. ... канд. юрид. наук: М.: 1997. С.6.

² Бахрах Д.М. Административное право. С.353-355; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. С.296-296; Алевин А.П. и др. Административное право РФ. С.312-313.

³ Общее административное право под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во Воронежского ун-та. 2007. С.664.

ственность как комплексный межотраслевой институт, т.е. достаточно широко.

Представляется, что необходимо более конкретно и детально установить признаки материальной ответственности по нормам административного права.

1) материальная ответственность по административному праву является видом дисциплинарного принуждения. Уточним, что данный вид воздействия относится к мерам дисциплинарно-восстановительного характера;

2) материальная ответственность по административному праву наступает при причинении ущерба федеральному государственному имуществу, закрепленному за воинской частью, органами и организациями, где осуществляется военная служба;

3) субъектом материальной ответственности по административному праву является военнослужащий (по призыву, по контракту и призванный на военные сборы);

4) материальная ответственность по административному праву наступает при исполнении обязанностей военной службы;

5) основанием материальной ответственности по административному праву является совершение противоправного деяния, причинившего вред федеральному государственному имуществу;

6) условием материальной ответственности по административному праву является виновное причинение ущерба;

7) между противоправным деянием и наступившими последствиями установлена причинная связь;

8) нормативной базой материальной ответственности по административному праву является Федеральный закон от 12.07.1999 №161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»;

9) к дисциплинарно-восстановительным мерам можно отнести: возмещение причиненного ущерба в ограниченном объеме (в пределах одного среднемесячного размера денежного содержания), возмещение причиненного ущерба в повышенном объеме (в пределах 2-3 среднемесячных размеров денежного содержания) и возмещение причиненного ущерба в полном объеме.

Меры дисциплинарной ответственности — меры, применяемые к государственным служащим представителем дисциплинарной

власти за нарушение служебной дисциплины, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и по иным основаниям, установленным нормами административного права.

Исходя из изложенного, можно сделать однозначный вывод, что дисциплинарное принуждение является самостоятельным видом метода принуждения в государственном управлении наряду с административным принуждением. Общепризнанная система мер административного принуждения достаточно логично реализуется и в дисциплинарном принуждении.

3.5. ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

Проблемы правового регулирования юридической ответственности всегда находились под пристальным вниманием ученых-юристов. И это оправданно, поскольку вопросы юридической ответственности в силу специфики данного института имели особую значимость.

Ответственность, как форма контрольной функции, с одной стороны является категорией социальной, а с другой — юридической. С социальной точки зрения ответственность характеризуют как общественное отношение, которое складывается из оценки деятельности человека и осознании им последствий совершения определенного поступка¹. Профессор Г.В.Атаманчук в общем виде определяет **ответственность** как отношение, обеспечивающее интересы и свободу взаимосвязанных сторон и гарантированное обществом и государством. С юридической точки зрения ответственность формируется на основе последовательного взаимодействия трех составных частей: а) признания долга; б) оценки поведения; в) наложения санкций. Ведущим элементом в ответственности выступает оценка решения, действия гражданина, коллектива², что и является результатом контроля.

Прежде чем перейти к выявлению специфических особенностей дисциплинарной ответственности, необходимо определить общие закономерности данного института, который считается комплексным и межотраслевым³.

Дисциплинарная ответственность является значительной и важной частью дисциплинарного принуждения в системе трудовых

¹ Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти. 1995. /Р. Л. Хачатуров, Р. Г. Ягутян. — Тольятти : Международная академия бизнеса и банковского дела (Право), 1995. С.13.

² Атаманчук Г.В. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. / Г.В.Атаманчук. — М.: Омега-Л. — 2004. С.221.

³ Об идее комплексности и межотраслевом характере дисциплинарной ответственности см., например: Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. — Монография. Под ред. В. М. Манохина. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986; Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) / Галаган И.А.; Науч. ред.: Основин В.С. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970; Сергиенко Л.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих / В кн. Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лулева, Б.М. Лазарева. — М.: Наука. 1985. С. 221 и др.

(служебных) отношений. Все меры дисциплинарного принуждения так или иначе связаны с реализацией контрольной функции.

В российском законодательстве дисциплинарные отношения регулируются, в основном, трудовым и административным правом. С учетом этого обстоятельства научные толкования понятия дисциплинарной ответственности существенно отличаются друг от друга. В трудовом праве дисциплинарная ответственность определяется как обязанность работника по решению работодателя претерпеть меры принудительного воздействия, указанные в дисциплинарных санкциях трудового права, за совершенный дисциплинарный проступок¹. Н.П. Шарыло определяет дисциплинарную ответственность как санкцию, применяемую работодателем к работнику за дисциплинарный проступок с наложением дисциплинарного взыскания².

В связи с тем, что дисциплинарная ответственность носит межотраслевой характер, разработка общеправового ее определения представляется затруднительной. Однако можно сделать вывод, что в административно-правовой науке понятие дисциплинарной ответственности определяется несколько шире, чем в трудовом праве, даже с учетом того, что в рамках административного права разрабатываются специальные определения особых видов дисциплинарной ответственности. Так, по мнению А.Ф. Ноздрачева дисциплинарная ответственность государственных служащих — это предусмотренные законом дисциплинарные взыскания, налагаемые за должностные проступки на государственных служащих³.

Ю.Н. Старилов аналогично определяет дисциплинарную ответственность как «наложение на государственных служащих, совершивших должностные (дисциплинарные) проступки, дисциплинарных взысканий властью представителей администрации (руководителей, начальников)»⁴. Похожим образом формулирует дис-

¹ Сыроватская Л.А. Трудовое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 1998. С.232.

² Шарыло Н.П. Большой юридический словарь. — М.: / Н.П. Шарыло. — М.: Статут, 2009. С. 160.

³ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих / Ноздрачев А.Ф. — М.: Статут. 1999. С. 503.

⁴ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. — М.: 2002. С.73-74.

циплинарную ответственность Д.М. Овсянко: «Дисциплинарная ответственность — это применение мер дисциплинарного воздействия к государственным служащим в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не преследуемые в уголовном порядке»¹. Очевидно, что в данной ситуации в представлении ученых имеет место аналогия понятий «дисциплинарная ответственность» и «дисциплинарное взыскание».

Наиболее полным можно считать определение, предложенное А.В. Никифоровым, который формулирует дисциплинарную ответственность как «возникающую из факта совершения дисциплинарного и иного правонарушения обязанность лица понести наказание, заключающееся в применении соответствующим должностным лицом в установленном порядке дисциплинарных взысканий, выражающих государственное осуждение противоправного, виновного поведения нарушителя служебной дисциплины»².

Дисциплинарную ответственность по административному праву необходимо определять как меру государственного принуждения, применяемую представителем дисциплинарной власти к государственному служащему, совершившему дисциплинарное и иное правонарушение, и состоящую в обязанности этого лица претерпеть неблагоприятные последствия.

Дисциплинарная ответственность в общем виде характеризуется следующими факторами:

- 1) в ее основе лежит дисциплинарный проступок;
- 2) дисциплинарный проступок влечет применение дисциплинарного взыскания;
- 3) дисциплинарные взыскания применяются уполномоченными органами, их должностными лицами в порядке подчиненности;
- 4) законодательством определены полномочия органов, их должностных лиц по применению дисциплинарных взысканий³.

¹ Овсянко Д.М. Административное право. Учебное пособие / Овсянко Д.М. — М.: Манускрипт. 1994. С.49.

² Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Омск. 1998. С. 9.

³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. — М.: Зерцало. 1997. С. 309.

Анализируя нормативные акты о различных видах государственной службы, а также акты трудового законодательства, можно заметить, что к государственным служащим (работникам) могут быть применены и «другие меры», не относящиеся к дисциплинарной ответственности в прямом понимании¹. К таким мерам дисциплинарного воздействия, не являющимся мерами дисциплинарной ответственности, можно отнести лишение премии по итогам за квартал, временное отстранение от исполнения обязанностей, уменьшение процентной надбавки за сложный режим работы, лишение единовременного денежного вознаграждения по итогам календарного года² и др. По мнению Ю.Н. Туганова, ученые не единодушны при установлении правовой природы этих средств³. Однако кажется более логичным мнение, что мерами дисциплинарной ответственности являются дисциплинарные взыскания, а другие принудительные меры дисциплинарного характера относить к мерам дисциплинарного воздействия. Данное суждение представляется правильным, но с учетом небольшого уточнения. Меры дисциплинарной ответственности также входят в круг мер дисциплинарного воздействия, поэтому такая терминология является неточной. К мерам дисциплинарного воздействия (принуждения) относятся: меры дисциплинарного предупреждения, меры дисциплинарного пресечения, дисциплинарно-восстановительные меры и меры дисциплинарной ответственности. Следовательно, вышеуказанные меры воздействия можно отнести к мерам дисциплинарного пресечения.

В отличие от административно-деликтного и уголовного законодательства, четко закрепляющих систему органов, уполномоченных назначать наказания за соответствующие правонарушения, дисциплинарное законодательство почти не содержит перечня субъектов дисциплинарной юрисдикции. Данное обстоятельство является су-

¹ Сергиенко Л.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих // Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунова и Б.М. Лазарева. М.: 1985. С.224.

² Денежное довольствие и иные выплаты военнослужащим. Юридический справочник. / Землин А.И., Золотухин Г.А., Михайлов А.В. — М.: «За права военнослужащих». — М.: 2001. С.64.

³ Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования. Дисс. ... канд. юрид. наук. — М. 2003. С.38.

щественным признаком, отличающим дисциплинарную ответственность от других видов юридической ответственности.

Дисциплинарную ответственность вправе применять представители дисциплинарной власти, т.е. должностные лица, уполномоченные назначать нарушителей на должность, и которым нарушители подчинены по службе. Объем полномочий представителей дисциплинарной власти закрепляется в дисциплинарных уставах, должностных инструкциях государственных служащих, локальных нормативно-правовых актах. Следовательно, можно отметить слабую регламентацию дисциплинарных полномочий властных субъектов, по сравнению с регулированием полномочий соответствующих субъектов в других видах наказательного права (уголовном, административно-деликтном).¹

Кроме того, дисциплинарная ответственность применяется к определенному кругу субъектов. По трудовому праву к ним относятся работники, осуществляющие трудовую деятельность на основании трудового договора. Взаимоотношения этих лиц с работодателем носит частный характер.

Субъектами дисциплинарной ответственности по административному праву являются государственные служащие, осуществляющие гражданскую, военную либо иную службу. В качестве работодателей выступают органы государственной власти, и поэтому взаимоотношения госслужащих и их руководителей регулируются административным правом и являются государственно-служебными, а не трудовыми.

Кроме того, по мнению Д.Н. Бахраха, субъектами дисциплинарной ответственности по административному праву являются обучающиеся². Однако, данный тезис требует уточнения. Обучающиеся несут дисциплинарную ответственность по административному

¹ См., напр.: Петелина И.В. Круглый стол: приоритеты правовой политики в современной России (окончание), раздел «Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства — необходимое условие совершенствования российской правовой системы». — М. Правоведение. — 1998. — № 1; Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. — 1996. — № 9; Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. — М.: Юристъ. 2000.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — М.: Норма, 2005. С. 535.

праву, если такая ответственность установлена нормами именно административного права. Это обучающиеся в образовательных учреждениях специального назначения, готовящих государственных служащих для правоохранительной или военной службы, например, учебные заведения МВД, Министерства обороны, ФСБ и других специальных ведомств. В гражданских учебных заведениях можно вести речь о дисциплинарной ответственности обучающихся по образовательному праву, т.к. уставы таких учреждений не относятся к источникам административного права.

Система дисциплинарных взысканий по административному праву значительно шире, чем система дисциплинарных взысканий, установленных трудовым правом. Увеличение числа взысканий материального и организационного характера говорят о более серьезных требованиях к государственным служащим по сравнению с взысканиями моральными, которые представляются малоэффективными¹.

В общем виде можно выделить основные особенности дисциплинарной ответственности.

1. Дисциплинарная ответственность применяется в рамках трудовых или служебных правоотношений к членам устойчивого трудового (служебного) коллектива.

2. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности являются множественные акты, носящие межотраслевой характер, и относящиеся к источникам, в основном, трудового и административного права. По сравнению с другими видами юридической ответственности данная особенность отражает комплексный характер института дисциплинарной ответственности.

3. Фактическим основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, т.е. «виновное нарушение правил внутреннего трудового распорядка, невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных (трудовых) обязанностей»²; «противоправное виновное невыполнение или ненадлежащее вы-

¹ Ответственность в управлении / Бачило И.Л., Калла Х.Я., Катрич С.В., Ларьков А.Н., и др.; Отв. ред.: Лазарев Б.М., Лунев А.Е. — М.: Наука. 1985. С.229-230.

² Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования. Дисс. ... канд. юрид. наук. — М. 2003. С.34.

полнение работником своих трудовых обязанностей»¹. Признаки дисциплинарного правонарушения чаще носят оценочный характер, и поэтому четко не определены законодательством. Л.В. Смирнов указывает: «Одной из важнейших проблем нормативного регулирования дисциплинарной ответственности является не всегда корректное ... закрепление признаков ... дисциплинарного проступка»².

4. Дисциплинарная ответственность назначается представителем дисциплинарной власти в порядке подчиненности. Данный признак предполагает, что правонарушитель и субъект дисциплинарной юрисдикции связаны между собой устойчивыми отношениями, регулируемыми нормами трудового или служебного права.

В науке административного права существует мнение о наличии дополнительного основания дисциплинарной ответственности. Таким основанием выступает административное правонарушение³. Например, административно-деликтным правом предусмотрено привлечение военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение административных правонарушений. Таким образом, административная ответственность трансформируется в дисциплинарную. В этом смысле нельзя согласиться с мнением, что наложение дисциплинарного взыскания за административное правонарушение на военнослужащего не может считаться дисциплинарной ответственностью⁴. Условность элементов дисциплинарного проступка вполне допускает возможность ситуации, при которой административное правонарушение отвечает признакам дисциплинарного проступка.⁵

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих / Ноздрачев А.Ф. — М.: Статут, 1999. — С.503.

² Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Окончание (Круглый стол журнала «Государство и право») // Государство и право, 2000, № 4. С.19.

³ Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Омск, 1998. С.9.

⁴ Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования. Дисс. ... канд. юрид. наук. — М. 2003. С.37.

⁵ См., напр.: Романов С.С. О воинской дисциплине солдат и матросов // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 12; Савенков А.Н. Конституционная законность и военная безопасность России. — М.: «Юрлитинформ». — 2002; Арутюнов А. Объективная сторона преступления, совершенного в соучастии // Уголовное право. 2002. № 2; Безлепкина Б.Т. Законодательные проблемы судебной защиты прав граждан // Правоведение. 1987. № 1.

Так, Ю.Н.Старилов определяет дисциплинарный (должностной) проступок как «противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей (нарушение служебной (или трудовой) дисциплины), не влекущее уголовной ответственности»¹.

Нельзя не согласиться с мнением, что противоправность дисциплинарного проступка выражается в нарушении трудовых (служебных) обязанностей, возлагаемых на нарушителя трудовым договором, служебным контрактом и другими нормативными актами (уставами, должностными регламентами, должностными инструкциями, правилами внутреннего трудового (служебного) распорядка, положениями, и т.п.)².

Тем не менее, исследование определений дисциплинарного проступка позволяет сделать вывод о некоторой «размытости» его признаков по сравнению с определением административного правонарушения или преступления. Нарушения трудовой (служебной) дисциплины могут произвольно устанавливаться руководителем (начальником), за что будут применяться дисциплинарные санкции.

Ю.Н. Старилов предлагает разработать Дисциплинарный кодекс и указывает, что в нормах законодательства о дисциплинарных отношениях «речь идет о совершенно сходных категориях: о дисциплинарных проступках, видах дисциплинарного взыскания и процедуре наложения этих взысканий на служащих. Поэтому было бы целесообразно однозначно урегулировать (особенно для государственных служащих) данные вопросы в едином новом нормативном акте — Дисциплинарном законе (Дисциплинарном кодексе или Дисциплинарном кодексе государственной службы), который стал бы основой дисциплинарного законодательства»³. С точки зрения повышения эффективности государственного контроля такой акт мог бы оптимизи-

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М). 2002. С.482.

² Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования. Дисс. ... канд. юрид. наук. — М. 2003. С.34.

³ Старилов Ю.Н. Административное право в 2 т. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Т.2. кн.1. Воронеж: Изд-во Воронеж.ун-та. 2001. С.493-494.

ровать нормы дисциплинарной ответственности, однако учесть все особенности дисциплинарной ответственности различных видов государственных служащих в универсальном Кодексе представляется весьма затруднительным.

В итоге можно выделить специфические признаки дисциплинарной ответственности, регулируемой нормами административного права.

1. Дисциплинарная ответственность является результатом контрольной функции государства.

2. Дисциплинарная ответственность применяется в сфере служебных правоотношений, т.е. субъект и объект воздействия находятся в условиях определенной подчиненности и в рамках устойчивого коллектива.

3. Дисциплинарные взыскания применяются к государственным служащим (гражданским, военным и иным), осуществляющих свою деятельность в интересах государства.

4. Нормативным основанием дисциплинарной ответственности, (в отличие от трудового права) являются многочисленные нормативные акты, регулирующие государственно-служебные отношения. К ним относятся, в частности, Федеральные законы: «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004, «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21.07.1997, «О статусе военнослужащих Российской Федерации» от 27.05.1998, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» от 30.11.2011, а также дисциплинарные уставы различных видов государственной службы.

5. Фактическое основание дисциплинарной ответственности — это дисциплинарный проступок, т.е. невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей. Кроме того, следует отметить, что административным правом выделяется дополнительное основание дисциплинарной ответственности — административное правонарушение¹. Так, для некоторых видов государственных служащих (военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и др.)

¹ Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — Омск. 1998. С.9.

предусмотрено применение дисциплинарной ответственности за административное правонарушение (ст.2.5 КоАП РФ).

6. Дисциплинарная ответственность назначается представителем дисциплинарной власти в порядке подчиненности. Однако административное право и здесь проявляет себя своеобразным образом. Речь идет о дисциплинарном аресте военнослужащих, который назначается военным гарнизонным судьей за грубые дисциплинарные проступки и административные правонарушения.

7. В дисциплинарной ответственности присутствуют специфические санкции, не предусмотренные в трудовых отношениях: строгий выговор, понижение в должности, понижение в воинском звании, лишение нагрудного знака, дисциплинарный арест.

8. Содержание дисциплинарной ответственности государственных служащих имеет повышенное значение, так как в нем многие действия и бездействия порождают серьезные социальные последствия. Результаты управленческих решений и действий могут приводить к сложным последствиям, за которые иногда приходится расплачиваться десятилетиями.

В дисциплинарной ответственности почти нет норм, содержащих диспозицию и санкцию, как в уголовном и административно-деликтном праве. Например, в ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлен общий перечень оснований расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя, среди которых присутствуют как дисциплинарные проступки (которые можно назвать грубыми), так и иные основания. Однако следует отметить, что статьи 59.1 и 59.2 указанного закона условно содержат диспозицию и санкцию, предусматривающую дисциплинарную ответственность за коррупционные правонарушения. Несколько иначе формулируется дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих. Законодатель устанавливает перечень грубых дисциплинарных проступков, за которые применяются дисциплинарные взыскания¹. Для сотрудников

¹ Ст.ст.49, 50, 50.1, 82.1 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»; ст.ст.28.4, 28.5 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) «О статусе военнослужащих».

органов внутренних дел установлена дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения в виде увольнения¹.

Немаловажное значение имеет вопрос о составе дисциплинарного проступка по административному праву. Состав — это совокупность признаков, необходимых и достаточных для квалификации деяния как дисциплинарного проступка: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Данные признаки формируют процесс правовой квалификации деяния. Как и в административном правонарушении, в составе дисциплинарного проступка выделяются и основные и факультативные признаки.

Объектом дисциплинарного проступка являются общественные отношения, охраняемые законодательством о государственной службе. Общественные отношения — это основной элемент объекта. Выделяются следующие виды объекта дисциплинарного проступка:

Общий объект — общественные отношения, регулируемые различными законами о государственной службе и охраняемые дисциплинарной санкцией. Общим объектом является служебная дисциплина и нормальная деятельность государственного органа.

Родовой объект — самостоятельная однородная группа общественных отношений. Примерами родовых объектов можно назвать следующие группы общественных отношений: служебный распорядок; антикоррупционная безопасность; государственная собственность.

Непосредственный объект — это конкретные общественные отношения, на которые посягает совершенный дисциплинарный проступок.

Факультативным признаком объекта является предмет, который присутствует в некоторых составах дисциплинарных проступков. Так, хищение по службе, принятие руководителем решения, повлекшего нарушение сохранности имущества, предполагает обязательное наличие предмета — определенного имущества²; предметом нарушения правил обращения с оружием является само оружие³.

¹ Ст.82.1 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

² Подп.3 «г» п.1; подп.5 п.1 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ Абз.15 п.2 ст.28.6 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) «О статусе военнослужащих»; подп.6 п.2 ст.48 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

Объективная сторона — внешнее выражение дисциплинарного проступка. Основным признаком объективной стороны является деяние (действие или бездействие). В материальных составах основным признаком объективной стороны также являются последствия и причинно-следственная связь между деянием и последствиями.

Деяния бывают простые — однократное действие или кратковременное бездействие (прогул¹), и сложные — состоящие из нескольких деяний, либо растянуты во времени (неоднократное неисполнение обязанностей²; осуществление госслужащим предпринимательской деятельности³).

В объективную сторону дисциплинарного проступка входят несколько факультативных признаков: время (отсутствие военнослужащего на службе более 4 часов подряд), место (нарушение военнослужащим уставных правил патрулирования в гарнизоне), обстановка (боевое дежурство), «другое лицо» (заведомо незаконное привлечение военнослужащего к дисциплинарной или материальной ответственности)⁴.

Субъект дисциплинарного проступка — это физическое лицо, имеющее статус государственного служащего, нарушившее дисциплину. Субъекты дисциплинарного проступка бывают общие, специальные и особые.

Общим субъектом является любой государственный служащий. Специальными субъектами являются руководители, командиры (начальники) и другие субъекты, для которых предусмотрена самостоятельная дисциплинарная ответственность за определенные проступки, связанные с этим статусом⁵. Для особого субъекта предусмотрен особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, освобождение от нее. Признаки особого субъекта влияют на размер, вид и условия привлечения к ответственности. Установ-

¹ Подп. «а» п.3 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² Подп.2 п.1 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

³ Подп.4 п.1 ст.82.1 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

⁴ Абз.4, 6, 10, 23 п.2 ст.28.5 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) «О статусе военнослужащих».

⁵ Подп.5 п.1 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

ление смягчающих и отягчающих обстоятельств, предусмотренных законом при дисциплинарной ответственности военнослужащего, характеризуют последнего как особого субъекта дисциплинарного проступка¹.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка — это его внутреннее выражение. Основной признак объективной стороны — вина, т.е. психическое отношение госслужащего к совершаемому деянию и его последствиям. Как родовое понятие вина госслужащих охватывает две формы: умысел и неосторожность. Формы вины предусмотрены в законодательстве о военной службе². В гражданской службе формы вины не определяются, но некоторые дисциплинарные проступки требуют умышленной формы вины (предоставление заведомо ложных документов) или неосторожной (небрежное хранение оружия сотрудником ОВД)³.

Факультативными признаками субъективной стороны являются мотив (какими обстоятельствами руководствуется субъект при совершении проступка) и цель (мысленный образ, к которому стремится субъект при совершении проступка).

Вторичными признаками состава дисциплинарного проступка являются следующие.

1) по последствиям:

- материальные — составы, где предусмотрены вредные последствия (растрата);
- формальные — составы, где отсутствует признак наступления вредных последствий (разглашение сведений, составляющих государственную тайну).

2) по характеру деяния:

- однозначные — составы, в которых установлено только одно деяние (однократное грубое нарушение обязанностей);

¹ П.п.3,4 ст.28.5 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) «О статусе военнослужащих».

² П.п.4, 5 ст.28.2 Федерального закона от 27.05.1998 N 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) «О статусе военнослужащих».

³ Подп.6 п.1 ст.37 Федерального закона от 27.07.2004 (ред. от 28.12.2017) N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; подп.6 п.2 ст.49 Федерального закона от 30.11.2011 N 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

- множественные — составы, предусматривающие несколько деяний (неоднократное неисполнение должностных обязанностей).

3) по степени определенности:

- прямые — составы, в которых деяние исчерпывающе сформулировано в правовой норме (прогул, т.е. отсутствие на службе без уважительных причин более 4 часов подряд);

- отсылочные — составы, содержащие направление к другой правовой норме (нарушение правил несения караульной службы).

ГЛАВА 4. КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

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 материалов, совещания, исследование 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 воздействия¹. Позднее он писал, что акцент на этих вариантах порождает до сегодняшнего дня немало противоречивых суждений, разночтений, а потому проблема методов управления нуждается в детальном освещении².

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.);

¹ Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Сущность, функции, методы. Ч.1. М.: Изд-во МГУ. 1969. С.113.

² Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации М.: «Зерцало». 1997. С.271.

4) административно-директивные¹.

Во-первых, в указанной классификации один метод — поощрение представлен в разных группах. Возможно, это оправдано 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 выделяется и другие общие методы управленческой деятельности:

— регулирование — это выработка общей политики и ее реализация в нормативных актах; его основу составляют правовое регулирование;

— общее руководство — это практическое проведение в жизнь общей политики в отрасли управления, планировании, 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 по-

¹ Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М.: «Наука». 1974. С.139-140.

ставленными целями и задачами. Это повседневное управление оперативного характера¹.

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. Представляется, что 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, затруднительно определить отличие регулирования и общего руководства. Кроме того, не всегда просто определить разницу между методами организациями и методами деятельности. Представляется, что методы 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 регулиро-

¹ Методы и формы государственного управления/ под общей ред. А.Е.Лунева М.: «Юр-лит-ра». 1977. С.13-21.

вания, убеждения, принуждения, публичного администрирования и государственного контроля¹.

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 убеждение и воспитание взаимосвязаны. Убеждение влияет на воспитание, создавая заинтересованность и формируя привычку правомерного поведения.

Во-вторых, недостаточно четко формулируются различие 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 и других методов государственного управления: принуждения, поощрения.

В общем виде под регулированием понимается система способов реализации функций положительного 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 управления².

¹ Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления. Новосибирск: «Наука». 2006. С.42.

² Методы и формы государственного управления/ под общей ред. А.Е.Лунева М. «Юр-лит-ра». 1977. 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, контрольная и координационная деятельность, реализация 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, наказание¹.

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 надзор². 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 имеет 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 характерными признаками:

¹ Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. Ю.Н.Старилова. Воронеж. Изд-во ВГУ. 1999. С.122-125.

² Там же. С.127.

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 управлении¹.

3. Административное регулирование используется на всех стадиях управленческого процесса.

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций М. «Омега-Л». 2005. С.246.

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 может 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.¹ Цель неправового

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций М. «Омега-Л». 2005. С.248.

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 немислимо 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 специфику¹.

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 пра-

¹ Методы и формы государственного управления / под общей ред. А.Е.Лунева М. «Юр. лит-ра». 1977. С.11, 15.

вовых и организационных вопросов, и основанных на правомерном поведении субъектов административного права.

Можно 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 разнообразных 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, связанные 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; реординационным — 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).

По мнению Р.Н.Самойлюка, исследовавшего методы осуществления государственной власти, эффективность процесса реализации методов может достигаться только при соблюдении следующих условий: 1) обстоятельный выбор целей правового регулирования социальных и политических процессов; 2) постановка конкретных задач и выбор надлежащих методов их решения; 3) адекватная оценка потенциала каждого из используемых методов в целях наиболее достоверного прогнозирования возможности достижения позитивных результатов; 4) гарантирование и охрана прав и свобод как отдельно взятого субъекта права, так и общества в целом; 5) соблюдение принципов публичности принимаемых государственно-властных решений, обязательности исполнения законов и неотвратимости ответственности за их неисполнение; 6) внедрение механизмов коррекции, отражающих изменения социальной среды, экономических и прочих сопутствующих условий в целях наиболее эффективного использования государственно-правовых средств; 7) осуществление государственной власти субъектами с четко определенной компетенцией; 8) подконтрольность органов и должностных лиц, осуществляющих государственную власть, внедрение механизмов сдержек и противовесов в целях недопущения узурпации власти и ее незаконного, антидемократического использования¹.

Кроме того, Р.Н.Самойлюк выделяет этапы управленческого цикла эффективного механизма реализации методов:

- установление сферы правового регулирования, требующей изменения государственно-правового регулирования;
- выявление частных проблем в существующей и сложившейся системе государственного управления;
- определение целей, задач и приоритетов корректировки рассматриваемой сферы государственного управления;
- определение потенциала использования методов осуществления государственной власти;

¹ Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. — Нижний Новгород. 2013. С.10–11.

— определение прогноза временных, финансовых и прочих затрат, в том числе затрат на внесение изменений в институциональные и структурные составляющие регулируемой системы;

— принятие окончательного решения об используемых методах осуществления государственной власти;

— подготовка к введению решения в действие (законодательное оформление принятого решения, финансовое, ресурсное и организационное сопровождение принятого решения);

— реализация решения (претворение принятого решения в практику деятельности органов государственной власти); — контроль за реализацией решения и его оценка¹.

¹ Там же. С.11-12.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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. При помощи методов осуществляется связь между субъектом и объектом управления, организуется их совместная деятельность.

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. Функция определяет направление деятельности, а метод способствует реализации функции в конкретном отношении.

Сложность системы методов государственного управления, ее внутренняя неоднородность актуализируют проблему классификации. Видовая дифференциация методов управленческого воздействия имеет не только теоретическое, но и прикладное значение.

Во-первых, она поможет глубже уяснить сущность методов управления как единого собирательного понятия.

Во-вторых, классификация методов позволит определить как общие свойства, так и отличительные особенности отдельных способов управления. Сочетание интеграции и дифференциации укажет на целостность исследуемого явления.

В-третьих, классификация методов управления позволит законодателю определить их сущность, основания, процедуру применения, создать действенный механизм защиты прав и свобод граждан от административного произвола, будет способствовать нормативно-правовому закреплению соответствия управленческого воздействия конкретным общественным отношениям.

В-четвертых, классификация методов управления поможет субъекту управления правильно, адекватно выбирать меру воздействия с учетом сложившейся ситуации.

В-пятых, классификация методов государственного управления позволит выявить их проблемы, что будет способствовать продолжению теоретических исследований.

Общим методом государственного управления является стимулирование должного поведения участников отношений. Должное поведение формируется с помощью использования разнообразных средств воздействия — конкретных методов управляющего воздействия: убеждения, поощрения, принуждения, регулирования.

Убеждение по своей природе направлено на такое воздействие на сознание и поведение людей, при котором те или иные действия совершаются ими в согласии с их внутренними убеждениями, добровольно и сознательно. Убеждение действенно при условии, что государственные требования вырабатываются путем познания объективных закономерностей развития общества, выявления тенденций общественного развития, регулирования общественных отношений в соответствии с этими тенденциями, вскрытия и устранения препятствий на пути достижения той или иной цели. В убеждении как методе государственного управления конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов административного права.

Метод поощрения является одним из наиболее результативных способов повышения человеческой активности, а эффективность его заметно выше, чем у метода принуждения. Метод поощрения отражает общую возможность взаимоотношения участников управленческих отношений по вертикали, и это вполне объяснимо, так как поощрительными полномочиями наделяются субъекты государственного управления по отношению к субъектам права, стоящим на более низких ступенях иерархической лестницы, и между ними складываются отношения властного характера. То есть, основное его назначение — обеспечение позитивного взаимодействия в вертикальных правоотношениях, связанных с признанием и оценкой заслуг объекта управления перед субъектом. В ходе управленческого воздействия меры поощрения по-своему приближают достижение намеченного результата; с помощью применения мер поощрения

может достигаться цель взаимодействия интересов государства и граждан.

Принуждение в государственном управлении применяется с определенной целью — обеспечение общественного порядка, охрана прав граждан, общества, государства. Административное принуждение направлено на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, дисциплинарное принуждение направлено на предотвращение конфликта интересов и обеспечение дисциплины в служебных отношениях.

Значение принуждения в государственном управлении состоит в том, что при разумном и правильном его применении оно является действенным способом обеспечения и охраны правопорядка. При условии соблюдения прав граждан принуждение содействует законности, государственной дисциплине и, в целом, нормальной жизнедеятельности общества. Данный метод позволяет оперативно реагировать на правонарушения, незаконные состояния, различные угрозы безопасности, иные негативные явления. С помощью эффективного использования мер принуждения могут быть предупреждены и пресечены противоправные деяния, восстановлено нарушенное право, прекращены обстоятельства, способные привести к возникновению нежелательных для государства и общества последствий, справедливо привлечены к ответственности лица, виновные в совершении правонарушений; устранены причины и условия, способствующие совершению правонарушений как впервые, так и повторно.

Метод регулирования в государственном управлении включает в себя совокупность разнообразных средств реализации управленческих функций, основанных на правомерном поведении субъектов административного права. С помощью данного метода осуществляется не только позитивное воздействие на управляемые объекты, но и планирование, учет, изучение вопросов, совещания, и другие организационные мероприятия на разных стадиях управленческого процесса. Объемная деятельность, предшествующая, сопутствующая и последующая непосредственному воздействию на управляемых, не менее важна, поскольку на этих этапах формируются направления эффективности и оптимизации государственного управления.

Исходя из вышеизложенного, необходимо сделать вывод, что реформирование управленческих отношений в России должно повлечь за собой не поверхностную, а глубинную перестройку системы правовых средств, используемых в целях обеспечения эффективного государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право России: Учебник. Ч. 1. Государственное управление и административное право / Под ред. А.П. Коренева. Московская академия МВД России. — М.: Щит, 2002. — 306 с.
2. Административное право. Учебник / Еропкин М.И., Козырева Т.И., Козырь М.И., Лазарев Б.М., и др. Под ред.: Лунев А.Е. — М.: Юрид. лит., 1970. — 600 с.
3. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. — Монография. Под ред. В. М. Манохина. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. — 128 с.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. — М.: Зерцало, 1997. — 673 с.
5. Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник для студентов вузов, обучающихся по спец. «правоведение» / МГУ им. М.В.Ломоносова. Юрид. фак. — М.: ТЕИС, 1994. — ч. 1: Сущность и основные институты административного права. — 279 с.
6. Алиулов Р.Р. Проблемы механизма государственного управления на современном этапе (вопросы теории и методологии) / Р.Р.Алиулов // Государство и право. — 2005. — № 3. — С. 97-102.
7. Арутюнов А. Объективная сторона преступления, совершенного в соучастии // Уголовное право. — М.: Интел-Синтез. — 2002. — № 2. — С. 4-5.
8. Арутюнова С.Э. Основы административно-правового регулирования стимулирования и поощрения государственных служащих в Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук: 12.00.14. — Саратов. — 2007. — 190 с.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. / Г.В.Атаманчук. — М.: Омега-Л. — 2004. — 301 с.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В.Атаманчук. — 3 изд. доп. — М.: Изд-во Омега-Л, 2005. — 584 с.

11. Бабаев В.К. Теория современного советского права. Фрагменты лекций, схемы. / В.К.Бабаев. — Н. Новгород: — Изд-во НВШ МВД РСФСР, 1991. — 155 с.
12. Баглай М.В. Конституционное право РФ. Учебник для юридических вузов и факультетов. / М.В.Баглай. — М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. — 752 с.
13. Бахрах Д.Н. Административная ответственность / Д.Н. Бахрах. — М.: Юриспруденция, 1999. — 112 с.
14. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Учебное пособие / Бахрах Д.Н. — Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. — 204 с.
15. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. / Д.Н. Бахрах. — М.: БЕК, 1997. — 368 с.
16. Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Д.Н.Бахрах. — Журнал российского права. — М.: Норма, 2006. — № 7. — С. 67-77.
17. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. Б.В. Россинский, Ю.Н Старилов. — М.: Норма, 2005. — 800 с.
18. Безлепкин Б.Т. Законодательные проблемы судебной защиты прав граждан // Б.Т.Безлепкин // Правоведение. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. — № 1. — С. 19-28.
19. Бердычевский В.С., Акопов Д.Р., Сулейманова Г.В. Трудовое право: Учебное пособие / Отв. ред. В. С. Бердычевский. — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — 512 с.
20. Большой юридический словарь/ Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. — М.: Инфра-М, 1997. — 790 с.
21. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н.Братусь. — М.: Юридическая литература, 1976. — 216 с.
22. Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.14. — М. 2009. — 26 с.
23. Васюхно И.О. Сущность мер административного пресечения как формы государственного принуждения / И.О. Васюхно // Административное право и процесс. — 2017. — № 9. — С.53-56.
24. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции / И.И. Веремеенко. — М.: Юридическая литература, 1975. — 192 с.

-
25. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право / В.А.Власов, С.С.Студеникин. — М.: Госюриздат, 1959. — 535 с.
26. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов / Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев. — М.: Норма-Инфра, 1998. — 622 с.
27. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / Галаган И.А.; Науч. ред.: Основин В.С. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. — 252 с.
28. Государственная служба (комплексный подход). Учебное пособие / А. В. Оболонский, Л. И. Семенникова, А. Ф. Ноздрачев и др. — Издательство «Дело», М.: 1999. — 440 с.
29. Григорьев В.А. «Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих» // Конституционное и муниципальное право. — М.: Юрист, 2003, № 3. — С. 35-37.
30. Гришин Д.А. К вопросу о понятии и содержании административного принуждения, применяемого сотрудниками ФСИН России / Д.А. Гришин // Административное право и процесс. — 2016. — № 1. — С. 33-38.
31. Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права: теория и законодательная практика / Гущина Н.А. — С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2003. — 294 с.
32. Даль В.И. Толковый словарь великорусского языка: В 4 т. Репр. изд. — Санкт-Петербург : Диамант, 1996. — Т. 2. 779 с.
33. Денежное довольствие и иные выплаты военнослужащим. Юридический справочник / Землин А.И., Золотухин Г.А., Михайлов А.В. — М.: «За права военнослужащих», 2001. — 336 с.
34. Дмитриев Ю.А. Полянский, Е.В. Трофимов И.А. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. / Ю.А. Дмитриев. — Система ГАРАНТ, 2008.
35. Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления / Н.М.Добрынин. — Новосибирск: Наука, 2006. — 510 с.
36. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения / М.И. Еропкин // Вопросы административного права на современном этапе. — М.: Юриздат, 1963. — С. 60-69.

37. Закалюжная Н.В. Аттестация как одна из форм определения квалификации работников // Законодательство и экономика. — М.: 2004, № 4. — С. 75-79.
38. Зудин В.Ф. Социальная профилактика преступлений. Криминологические и криминалистические проблемы. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1983. — 187 с.
39. Иеринг Р. Цель в праве. Значение римского права для нового мира, 1875 / Иеринг Р.; Под ред.: Лицкой В.Р. (Пер.); Пер.: Дерюжинский Н.Ф., Муравьев Н.В. — С.-Пб.: Тип. В. Безобразова и Комп., Н.В. Муравьев, 1881. — 443 с.
40. Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. — М., 2005. — 498 с.
41. Керимов Д.А. Психология и право // Государство и право. — М.: 1992, № 12. — С. 10-20.
42. Кожевников С.Н. Классификация форм государственного принуждения // Государство, право, законность: Сб. трудов Пермского университета. Пермь. 1977.
43. Кожевников С.Н. Социальное назначение, структура и формы государственного принуждения: Сб. учен. трудов Свердловского юрид. ин-та. Свердловск, 1973. Вып. 22.
44. Кожевников С.Н. Социально-правовая активность личности и условия ее действительности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. Н. Кожевников. — М., 1991. — 48 с.
45. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Козлов Ю.М. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. — 160 с.
46. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР: Сущность, функции, методы. Ч. 1 / Козлов Ю.М. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1969. — 159 с.
47. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право: Учеб./ Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. — М.: Юристъ, 1999. — 728 с.
48. Комаров С.А. Общая теория государства и права : Учебник / С. А. Комаров. — 7-е изд. — СПб.: Питер, 2006. — 510 с.
49. Комментарий к Уголовному кодексу РФ под общей редакцией генерального прокурора РФ. М., 1996.

50. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Монография. // П.И.Кононов. — Киров, 2001. 180 с.

51. Коренев А.П. Административное право России: учебник в 3-х ч. Ч. 1 / А.П. Коренев. — М.: МЮИ МВД России, изд-во «Щит-М», 1999. — 280 с.

52. Коренев А.П. и др. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. — М.: Московский университет МВД России; Щит-М, 2003. — 396 с.

53. Косых А.А. Убеждение в праве: теория, практика, техника: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. — Саратов, 2015. — 30 с.

54. Краткая философская энциклопедия. — М. Издательская группа «Прогресс» — «Энциклопедия», 1994. — 576 с.

55. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология / Кудрявцев В.Н. — М.: Наука, 1982. — 287 с.

56. Лебедева О.О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения. / О.О.Лебедева // дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. — Н.Новгород., 2017. — 233 с.

57. Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Лиховидов К.С. — М., 1997. — 235 с.

58. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / Лунев А.Е. — М.: Наука, 1974. — 247 с.

59. Лунев А.Е. Взаимосвязь методов и технических средств в управлении // Управление и право. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1974, Вып. 1. — С. 49-61.

60. Лэйст О.Э. Санкции в советском праве. — М.: Госюриздат, 1962. — 238 с.

61. Макарейко Н.В. Административное принуждение: особенности и классификация. Н.Новгород. Изд-во Нижегородской правовой академии, 2001. — 60 с.

62. Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляров И.А. Административное принуждение в России: учебное пособие / под ред. к.ю.н., заслуженного юриста РФ, профессора И.А.Склярова. — Н.Новгород: изд-во Нижегород.ун-та. 2002. — 228 с.

63. Манохин В.А., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право. Учебник / Адушкин Ю.С., Багишаев З.А., Манохин В.М. — М.: Юристъ, 1996. — 472 с.

64. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Изд. «Юридическая литература», 1966. — 195 с.

65. Манохин В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. — М.: Юрид. лит., 1970. — 206 с.

66. Мартынов А.В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора //Материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» / А.В.Мартынов. — Н.Новгород. Изд-во Нижегород. гос. ун-та. 2015. С.45-87.

67. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учебное пособие. — / Н.И.Матузов, А.В.Малько. — М: Юристъ, 2004. — 512 с.

68. Методы и формы государственного управления / под ред. А.Е.Лунева. — М. Юридическая литература, 1977. — 336 с.

69. Налбандян, А.С. Применение поощрительных норм Российского права. Проблема теории и практики. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Налбандян А.С. — Нижний Новгород, 1994. — 288 с.

70. Никифоров А.В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Никифоров А.В. — Омск, 1998. — 23 с.

71. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / Новоселов В.И. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1976. — 217 с.

72. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих / Ноздрачев А.Ф. — М.: Статут, 1999. — 592 с.

73. Общая психология: Учебник для студентов педагогических институтов / Под ред. А. В. Петровского. 3-е изд. М. 1986.

74. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. — 848 с.

75. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие / под ред. проф. Г.А.Туманова. — М.: «Юристъ», 1997. — 448 с.

76. Овсянко Д.М. Административное право. Учебное пособие / Овсянко Д.М. — М.: Манускрипт, 1994. — 166 с.

77. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М. «Азъ». 1993.

78. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. — М.: Русский язык, 1990. — 917 с.

79. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.14. — Екатеринбург, 2013. 54 с.

80. Основы конфликтологии / Дмитриев А.В., Запрудский Ю.Г., Казимирчук В.П., Кудрявцев В.Н.; Под ред.: Кудрявцев В.Н. — М.: Юристъ, 1997. — 200 с.

81. Ответственность в управлении / Бачило И.Л., Калла Х.Я., Катрич С.В., Ларьков А.Н., и др.; Отв. ред.: Лазарев Б.М., Лунев А.Е. — М.: Наука, 1985. — 303 с.

82. Пахомов И.Н. Виды советских государственных служащих, их права и обязанности / И. Н. Пахомов. — Львов: Изд-во Львовского гос. ун-та им. Ив. Франко. 1965. — 71 с.

83. Петелина И.В. Круглый стол: приоритеты правовой политики в современной России (окончание), раздел «Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства — необходимое условие совершенствования российской правовой системы» / Правоведение. — 1998. — № 1.

84. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая: Учебное пособие / Петров Г.И. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. — 344 с.

85. Петров Г.М. Поощрение в государственном управлении. Ярославль. / Изд-во Ярославского гос. ун-та, 1993. — 80 с.

86. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административные средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции / Попов Л.Л.; Отв. ред.: Козлов Ю.М. — М.: Моск. рабочий, 1968. — 159 с.

87. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Окончание (Круглый стол журнала «Государство и право») // Государство и право, 2000, № 4. С.15-30.

88. Радищев А.Н. О законоположении. М.: Государственное издательство политической литературы, 1949. 558 с.

89. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: Учебное пособие / Пер. с нем. — М.: Юристъ, 2000. — С. 604.

90. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // И.С. Розанов. — Государство и право. — 1996. — № 9. — С.84-91.

91. Розенфельд В.Г., Серегина В.В. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс / В.Г. Розенфельд, В.В. Серегина. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1993. — 167 с.

92. Романов С.С. О воинской дисциплине солдат и матросов // Право в вооруженных силах. — М., 2006, № 12. — С. 19-23

93. Российское государство и правовая система. Современное развитие, проблемы, перспективы/ Под ред. Ю.Н. Старилова. — Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1999. — 704 с.

94. Российское полицейское (административное) право. Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / Ю.Н.Старилов. — Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1999. — 624 с.

95. Савенков А.Н. Конституционная законность и военная безопасность России. — М. «Юрлитинформ», 2002.

96. Сальников В.П., Федоров В.П. Убеждение и принуждение в органах внутренних дел Пособие / В. П. Сальников, В. П. Федоров. — Л.: ВПУ, 1989. — 90 с.

97. Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. — Нижний Новгород, 2013. 28 с.

98. Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: монография. Н.Новгород. Изд-во Нижегородской академии МВД. 2015. 165 с.

99. Сергиенко Л.А. Дисциплинарная ответственность государственных служащих / В кн. Ответственность в управлении / Под ред. А.Е. Лунева, Б.М. Лазарева. — М.: Наука. 1985. 303 с.

100. Склярлов И.А. Мартынов А.В. Проблемы административно-правового регулирования обеспечения общественной безопасности в России / И.А. Склярлов, А.В. Мартынов // Вестник ННГУ. — Сер. Право. — 2001. — № 1. — С. 284-289.

-
101. Словарь административного права / Авт. кол.: И. Л. Бачило, Т. М., Гандилов, А. А. Гришковец и др. ; Отв. ред. И. Л. Бачило и др. — М. : Фонд «Правовая культура», 1999. — 318 с.
102. Словарь иностранных слов. М. «Русский язык». 1988. — 624 с.
103. Советская государственная служба / Манохин В.М. — М.: Юрид. лит., 1966. — 195 с.
104. Современный словарь иностранных слов. — М. : Русский язык, 1993. — 740 с.
105. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административного принуждения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.14. — Саратов, 2013. — 56 с.
106. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Согомонов. Пер. с англ. М.: Политиздат, 1992. С 65.
107. Старилов Ю.Н. Административное право в 2 т. История. Наука. Предмет. Нормы. Т.1. кн.1. Воронеж. 1998. — 392 с.
108. Старилов Ю.Н. Административное право в 2 т. Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Т.2. кн.1. Воронеж. 2001. — 624 с.
109. Старилов Ю.Н. Административное право. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Т.2 кн. 2. Воронеж, изд-во Воронежского ун-та. 2001. — 432 с.
110. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2002. — 600 с.
111. Сыроватская Л.А. Трудовое право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристь, 1998. — 312 с.
112. Сырых В.М. Теория государства и права. / В. М. Сырых. — 4-е изд. — М.: Юстицинформ, 2005. — 703 с.
113. Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе ВС РФ на контрактную систему комплектования. Дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03 / Туганов Ю.Н. — М., 2003. — 255 с.

114. Фиалковская И.Д. Теоретические вопросы взаимодействия форм и методов государственного управления // Вестник ННГУ им.Н.И.Лобачевского. — 2010. — № 6. — С. 261-267.

115. Фиалковская И.Д. Сущность административного убеждения как метода государственного управления // Вестник ННГУ им.Н.И.Лобачевского. — 2012. — № 1 (1). С. 259-264.

116. Фиалковская И.Д. Взаимосвязь дисциплины и законности в государственном управлении. // Вестник ННГУ им.Н.И.Лобачевского. — 2014. — № 3 (2). — С. 249-252.

117. Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права / И.Д. Фиалковская // Вестник ННГУ им. Н.И. Лобачевского. — 2014. — № 2-1. — С. 290-294.

118. Фиалковская И.Д. Сущность, признаки и виды административного поощрения // Вестник ННГУ им.Н.И.Лобачевского. 2014. — № 6. С.183-188.

119. Фиалковская И.Д. Меры дисциплинарного принуждения в системе методов государственного управления // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности // научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Нижний Новгород, //отв. ред. И.В. Михеева. 2016. — Вып. 3. С.189-203.

120. Фиалковская И.Д. Концепция административного регулирования как метода государственного управления // Вестник ННГУ им.Н.И.Лобачевского. № 2. 2016. С. 185-190.

121. Фиалковская И.Д. Значение административного принуждения как метода государственного управления.// Административное право и процесс. 2018. № 4. С. 47-52.

122. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти. 1995. /Р. Л. Хачатуров, Р. Г. Ягутян. — Тольятти: Международная академия бизнеса и банковского дела (Право),1995. — 200 с.

123. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Хропанюк В.Н.; Под ред.: Стрекозов В.Г.. — 2-е изд., доп. и испр. — М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. — 384 с.

124. Цыганов В.И. Теория государства и права. Тезисы лекций. Н.Новгород, «Вектор-ТиС», 2007. — 20 с.

125. Чистяков К.А. Административные меры предупреждения правонарушений, совершаемых условно осужденными / К.А. Чи-

стяков // Административное право и процесс. — 2017. — № 4. — С. 51-53.

126. Чухвичев Д.В. Убеждение как форма государственного обеспечения нормы права / Д.В.Чухвичев // Правоведение. — 1996. — № 2. — С. 94 — 99.

127. Шарыло Н.П. Большой юридический словарь. — М.: / Н.П. Шарыло. — М.: Статут, 2009. 804 с.

128. Шохин Д. В. Административно — правовой институт разрешительной системы в механизме государственного управления: автореф. дис... канд. юрид. наук. 12.00.14. — М. 2012. 23 с.

129. Юнкина О.П. Особенности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в экологической сфере / О.П. Юнкина // Административное право и процесс. — 2013. — №4. — С.46-50.

130. Юридический энциклопедический словарь. М. «Советская энциклопедия». Издание 2-е, доп., 1987. — 528 с.

131. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции / А.Ю. Якимов. // Государство и право. — 1996. — № 8. — С.100-111.

132. Якуба О.М. Административная ответственность / Якуба О.М. — М.: Юрид. лит., 1972. — 152 с.

133. Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве / Ц.А. Ямпольская // Вопросы советского административного и финансового права. — М: Изд-во АН СССР, 1952. — С.175-181.

Интернет-ресурсы

1. <http://www.kremlin.ru/> — официальный сайт Президента Российской Федерации.

2. <http://government.ru/> — официальный сайт Правительства Российской Федерации.

3. <http://data.gov.ru/> — Портал открытых данных Российской Федерации.

4. <http://open.gov.ru/> — Открытое правительство Российской Федерации.

5. <https://mvd.ru/> — Министерство внутренних дел Российской Федерации.
6. <http://минобрнауки.рф/> — Министерство образования и науки Российской Федерации.
7. <http://minjust.ru/> — Министерство юстиции Российской Федерации.
8. <http://www.oprf.ru/> — Общественная палата Нижегородской области.
9. <http://pravo.gov.ru/> — Официальный интернет-портал правовой информации.
10. <http://regulation.gov.ru/> — Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.
11. <http://www.gosuslugi.ru/> — Портал государственных услуг.
12. <https://www.roi.ru/> — Российская общественная инициатива.
13. <http://www.scrf.gov.ru/> — Совет безопасности Российской Федерации.

Интернет-сайты органов государственной власти Нижегородской области:

1. <http://government-nnov.ru/> — Правительство Нижегородской области.
2. <http://www.zsno.ru/> — Законодательное Собрание Нижегородской области.

Электронные библиотеки в открытом доступе:

1. <http://elibrary.ru/> — Научная электронная библиотека.

Интернет-сайты правовой информации:

1. <http://www.rg.ru/> — Российская газета.
2. <http://pravo.ru/> — сайт актуальных юридических новостей.
3. <http://law.edu.ru/> — Юридическая Россия.
4. <http://alrf.ru/> — Ассоциация юристов России.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	8
1.1. Взаимодействие форм и методов государственного управления	8
1.2. Понятие и система методов государственного управления	18
ГЛАВА 2. УБЕЖДЕНИЕ И ПООЩРЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	27
2.1. Убеждение, правосознание и правомерное поведение	27
2.2. Административное убеждение: понятие, признаки, виды	45
2.3. Значение поощрения как метода государственного управления ..	55
2.4. Административное поощрение в системе государственной службы	69
ГЛАВА 3. ПРИНУЖДЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ..	76
3.1. Государственное принуждение и принуждение в государственном управлении	76
3.2. Административное принуждение	88
3.3. Административная ответственность	103
3.4. Дисциплинарное принуждение по административному праву	118
3.5. Дисциплинарная ответственность по административному праву ..	131
ГЛАВА 4. КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	145
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	157
БИБЛИОГРАФИЯ	161

Научное издание

Фиалковская Ирина Дмитриевна

**МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ**

Выпускающий редактор Г. А. Кайнова
Подготовка оригинал-макета П. Я. Бурьянов

Подписано в печать 09.05.2019. Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 10,23.
Тираж 500 экз. Заказ 767.

Отпечатано в типографии «Т8 Издательские Технологии», г. Москва, Волгоградский пр-т, д. 42, корп. 5.