

Дмитрий Викторович ЧЕРМЯНИНОВ¹

УДК 342.51

К ВОПРОСУ О ФОРМАХ И МЕТОДАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

¹ кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного права,
Уральский государственный юридический университет
(г. Екатеринбург)
dimon-str@mail.ru

Аннотация

При изучении входящих в курс административного права тем, касающихся форм и методов деятельности государственной администрации, студенты сталкиваются с определенными трудностями. После окончания их изучения многие обучающиеся путают данные понятия и в конечном итоге не в полной мере понимают, о чем идет речь. В результате анализа учебной литературы автор делает вывод, что это происходит по следующим причинам. Во-первых, в современных учебниках по правовым дисциплинам определения к рассматриваемым темам не всегда даны четко, во-вторых, авторы предлагают различные варианты классификации форм и методов, которые зачастую требуют дополнительных уточнений, в-третьих, имеют место случаи, когда при переиздании учебников авторы изменяют и (или) уточняют свое ранее изложенное мнение, и наконец, в-четвертых, нередко студенты путают методы правового регулирования (как признак изучаемой ими отрасли) и методы деятельности государственной администрации (воздействие с целью достижения цели, имеющей публичный интерес).

Автор считает, что органы государственной администрации используют единственный метод, который следует назвать «методом должного стимулирования», имеющий единственную форму — «акт государственной администрации».

Цитирование: Чермянинов Д. В. К вопросу о формах и методах деятельности государственной администрации / Д. В. Чермянинов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2019. Том 5. № 1. С. 121-130.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-1-121-130

Ключевые слова

Органы исполнительной власти, деятельность, формы, методы.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-1-121-130

Введение

Многолетний опыт преподавания дисциплины «административное право» в различных вузах России позволяет утверждать, что при изучении входящих в указанный курс тем, касающихся форм и методов деятельности государственной администрации, студенты сталкиваются с определенными трудностями. Несмотря на то, что указанным темам ранее также уделяется внимание при прохождении курса теории государства и права, после окончания их изучения многие обучающиеся путают данные понятия и в конечном итоге не в полной мере понимают, о чем идет речь. К сожалению, как правило, это выясняется только на государственных экзаменах, которые студенты сдают при окончании обучения в вузе.

Учитывая это, в первую очередь целью настоящего исследования является выяснение причин данного, очевидно негативного, явления.

Основная часть

Обратимся к литературе, используемой в образовательном процессе, и приведем несколько наиболее характерных моментов и определений, данных известными учеными в подготовленных ими учебниках.

По мнению М. И. Еропкина, изложенному в самом начале 70-х гг. прошлого века, «под методами государственного управления следует понимать способы целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений в целях обеспечения с их стороны поведения, необходимого для успешного разрешения конкретных задач, достижения поставленных целей, действенного осуществления функций управления». В СССР имелось два метода управления: убеждение и принуждение, а кроме того, административные и экономические методы.

Формами административной деятельности ученый предлагал считать «внешнее организационно-правовое выражение конкретных однородных действий аппарата государственного управления, совершаемых в целях практического осуществления поставленных перед ними задач». Классифицировать управленческую деятельность, ссылаясь на работы И. И. Евтихиева, Е. Старосьцяка и Ц. А. Ямпольской, он предлагал по следующим группам:

- «— издание актов управления;
- совершение иных юридически значимых действий;
- проведение общественно-организационных мероприятий;
- совершение материально-технических действий».

Как соотносятся указанные формы и методы, ученый, к сожалению, подробно не разъяснил [6, с. 643-648].

В. Д. Перевалов также указывал, что арсенал методов реализации государственной власти разнообразен [15, с. 59, 61], но к традиционным относятся:

- убеждение, то есть «активное воздействие на волю и сознание людей идейно-нравственными средствами для формирования у них взглядов и представлений, основанных на глубоком понимании сущности государственной власти, ее предназначения и целей»;
- принуждение, то есть «психологическое, материальное или физическое воздействие полномочных органов и должностных лиц государства на личность с целью заставить (принудить) ее действовать во воле властвующего субъекта, в интересах общества и государства»¹.

Д. Н. Бахрах писал, что методом управления являются способы воздействия на волю людей, средства, приемы достижения какой-либо цели, выполнения поставленной задачи. То есть это деятельность, которая характеризуется целенаправленностью, влиянием на сознание, эмоции и интересы людей [3, с. 350-351].

Очевидно, что данная формулировка размыта. Фактически разъяснение исследуемого понятия (как и у некоторых других авторов) дается путем применения синонимов (метод/способ/средство), что не способствует формированию у обучающихся четкого понимания изучаемого материала.

В этом же источнике автор пишет, что форма — «способ существования, внешнее проявление, структура содержания». Далее он присоединяется к мнениям М. И. Пискотина и Ю. М. Козлова, согласно которым под формами управления можно понимать «виды действий органов управления с точки зрения их внешнего выражения», или «внешнее практическое выражение конкретных действий, совершаемых органами государственного управления» [3, с. 268, 269].

Примечательно, что изначально Д. Н. Бахрах включил в *формы* деятельности государственной администрации акты государственной администрации, административно-процессуальную деятельность государственной администрации, негласную деятельность государственной администрации и административные договоры, а к *методам* деятельности государственной администрации отнес поощрение, разрешительную систему, административный надзор и специальные административно-правовые режимы. При этом профессор отметил, что применяемые методы могут воздействовать прямо или косвенно.

Позднее Д. Н. Бахрах несколько изменил свое первоначальное мнение: в его учебнике 2010 г. административные договоры уже были перемещены из раздела IV «Формы деятельности государственной администрации» в раздел V «Методы деятельности государственной администрации», то есть форма стала методом [4, с. 6-8].

¹ Следует уточнить, что органы исполнительной власти могут воздействовать указанными способами не только на человека (личность), но и на коллективных субъектов (юридические лица, объединения юридических лиц, общественные организации и их структурные подразделения).

Н. М. Добротин писал, что «в государственном управлении формы — это проявления деятельности государственных органов по достижению поставленных целей», и уделял внимание только вопросу правовых и организационных форм. Методами государственного управления он считает способы воздействия государственных органов на управляемые объекты с целью реализации публичных функций в пределах их компетенции в установленном порядке. Ученый разделяет указанное выше мнение Д. Н. Бахраха о наличии в государственном управлении прямых и косвенных методов воздействия, при этом к первым он относит правовое регулирование, убеждение, принуждение, публичное администрирование и государственный контроль [5, с. 107, 108].

С последним утверждением можно огласиться только частично. Признавая в целом, что перечисленные методы эффективнее работают при непосредственном контакте субъектов административных правоотношений, нельзя не заметить, что они соответствующим образом оказывают воздействие также и на иных лиц. К примеру, осуществляемые должностными лицами полиции в публичном месте меры пресечения в отношении нарушителя общественного порядка дисциплинируют и иных, наблюдающих за этим граждан, то есть являются для них косвенным методом государственного управления. Кроме того, публичное администрирование, говоря иными словами, есть управление, осуществляемое в публичном интересе. То есть оно не исключает применения принуждения или убеждения.

В практикуме по административному праву, подготовленном Ю. Н. Стариковым, раздел, посвященный формам и методам управленческих действий, включает себя три темы: правовые акты управления, административный договор и административное принуждение. В программе упоминаются административные, экономические и социально-психологические, административно-организационные, индивидуальные и многие иные методы управления, а также правовые, неправовые, устные и конклюдентные и иные формы [13, с. 4, 122].

В другом подобном издании под авторством С. Д. Хазанова и Н. В. Новоселовой соответствующий раздел также включает в себя 3 темы, из которых оригинальна только одна, под названием «административные процедуры и административный процесс» [16, с. 204-235].

Примечательно, что в иных своих работах Ю. Н. Стариков также относил административные процедуры к формам осуществления административной власти [14, с. 204-235]. Однако в учебнике, подготовленном им в соавторстве с Б. В. Россинским, были выделены 6 форм управленческих действий, при этом, исходя из формулировки, можно подумать, что только одна из них связана с соблюдением административных процедур [11, с. 281].

В учебнике под редакцией Л. Л. Попова говорится, что «следует выделять формы реализации исполнительной власти и формы внутриаппаратной работы», при этом они могут быть классифицированы по 12 критериям. Далее упоминается один, универсальный метод любой деятельности — убеждение и принуждение [1, с. 174, 195].

Некоторые авторы приводят методы управленческих воздействий, применяемых в специфических сферах государственного регулирования. К примеру, А. Д. Ершов в книге, освещающей некоторые аспекты таможенного дела, разделяет методы управления на:

- организационные методы;
- метод распорядительного воздействия;
- метод организационно-стабилизирующего воздействия;
- методы организационно-дисциплинарного воздействия;
- экономические методы;
- правовые методы;
- социально-психологические методы [7, с. 85-90].

Имеется еще немало примеров учебных изданий, в которых авторы излагают свои мнения по вопросам методов и форм деятельности государственной администрации, но практически во всех из них вниманию обучающихся предлагаются отличные друг от друга классификации и разъясняются разные аспекты.

Кроме того, изучение практически всех правовых дисциплин начинается с темы, касающейся метода правового регулирования, применяемого в конкретной отрасли права. Это одна из наиболее сложных проблем теории права, при изучении которой авторы обнаруживают различное понимание сущности, элементов, значения метода правового регулирования [17, с. 360]. С. С. Алексеев отмечал, что при всем этом практически в каждом методе мы можем найти элементы самых различных отраслевых взаимоотношений субъектов — и элементы «равенства», и «элементы автономии», и элементы «власти-подчинения», то есть имеет место единый метод правового регулирования [2, с. 11]. Д. В. Осинцев же, исследуя методы административно-правового воздействия, на основании анализа и обобщения множества научных источников провел подробную классификацию, которая позволила выделить не менее 12 самостоятельных методов [9].

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в современных учебниках по правовым дисциплинам определения к рассматриваемым темам не всегда даны четко; во-вторых, авторы предлагают различные варианты классификации форм и методов, которые зачастую не совпадают и требуют дополнительных разъяснений; в-третьих, имеют место случаи, когда при переиздании учебников авторы изменяют и (или) уточняют свое ранее изложенное мнение; и наконец, в-четвертых, нередко студенты путают методы правового регулирования (как признак изучаемой ими отрасли) и методы деятельности государственной администрации (воздействие с целью достижения цели, имеющей публичный интерес).

Заключение

Принимая во внимание перечисленные моменты, в целях обеспечения более качественного освоения рассматриваемой темы предлагается доводить до обучающихся материал следующим образом.

В первую очередь при изучении (в рамках дисциплины «административное право») тем, касающихся сущности, функций, задач государства и государственной власти, следует избегать абстрактных формулировок и, обращаясь к теории государства и права, четко разъяснять, как они соотносятся.

По словам Г. Б. Романовского, государственная власть является неотъемлемой частью государства и институализируется через систему государственных учреждений, которые определяются как специально уполномоченные субъекты [10].

В конечном итоге обучающиеся должны ясно понимать следующие моменты.

Когда речь идет о государственной администрации, имеются в виду существующие органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, деятельность которых по реализации властных полномочий является предметом дисциплины «административное право».

Власть — это возможность навязывания воли. В свою очередь, воля — это созданные субъектом дополнительные побуждения к внешним или внутренним действиям, обладающим недостаточной мотивацией [8].

То есть органы исполнительной власти реализуют свои властные полномочия путем создания у подвластного субъекта (индивидуального или коллективного) необходимой мотивации для обеспечения публичного интереса. Это и есть метод деятельности государственной администрации. Должная мотивация, в зависимости от конкретной ситуации, может быть обеспечена бесконечным количеством различных воздействий — от позитивных (поощрение, убеждение) до явно негативных (принуждение). Из этого следует, что метод органы исполнительной власти используют только один, который в народном понимании именуется «методом кнута и пряника». Для простоты восприятия его можно назвать «методом *должного стимулирования*». В рамках этого метода воздействие на подвластных субъектов может носить позитивный, негативный, прямой, косвенный или комплексный характер. Его проявления могут быть классифицированы самыми разнообразными способами (некоторые из них обозначены выше).

Форма же, в соответствии с толковым словарем русского языка, является наружным видом, очертанием предмета [12], поэтому, упрощая приведенное выше определение М. И. Еропкина или почти аналогичное определение Л. Л. Попова [1, с. 174], можно сказать, что это однородные действия органов исполнительной власти, посредством которых происходит должное стимулирование управляемого субъекта. Обобщая перечисленные выше формы, выделенные различными авторами, можно утверждать, что, как и метод, *форма деятельности у органов исполнительной власти также только одна — акт государственной администрации (АГА)*. Посредством акта орган исполнительной власти указывает своим контрагентам, что от них требуется в конкретной ситуации или иным образом конкретизирует их административно-правовой статус.

АГА применяются повсюду — и в условиях специального административно-правового режима, и при применении разрешительной системы, и при заключении административных договоров и т. д. Поэтому перечисленные моменты

следует считать не формами, а стандартными ситуациями (подходами) в государственном управлении, требующими использования типовых актов. При этом классификация АГА также может быть самой различной. Перечисленные выше, а также и многие иные авторы выделяли устные, письменные, конклюдентные, нормативные, правонаделительные, правоприменительные, негласные, индивидуальные и иные их виды. Кроме того, в некоторых случаях АГА могут сочетать в себе сразу несколько признаков. К примеру, выдаваемая уполномоченным органом исполнительной власти соискателю лицензия является одновременно и письменным, и правонаделительным актом, а знак дорожного движения — акт нормативный и в то же время конклюдентный.

По мнению автора, обучающиеся будут лучше усваивать материал, если сначала до них доводить информацию о методе, а затем о форме.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. М.: РГ-Пресс, 2016. 568 с.
2. Алексеев С. С. Предмет советского гражданского права и метод гражданско-правового регулирования / С. С. Алексеев // Антология уральской цивилистики. 1925-1989: сб. статей. М.: Статут, 2001. 431 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. М.: Издательская группа Норма — ИНФРА-М, 2000. 640 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. 608 с.
5. Добротин Н. М. Государственное управление. Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник / Н. М. Добротин; науч. ред. А. Н. Митин. Новосибирск: Наука, 2010. Том 1. 407 с.
6. Еропкин М. И. Избранные научные труды / М. И. Еропкин; под общ. науч. ред. А. П. Шергина, В. Г. Татаряна. М.: Эксмо, 2010. 688 с.
7. Ершов А. Д. Основы управления и организации в таможенном деле: учебное пособие / А. Д. Ершов. СПб.: СПБИНВЭСЭП, Санкт-Петербургский имени В. Б. Бобкова филиал РТА, О-во «Знание», 1998. 362 с.
8. Краткий психологический словарь / под ред. А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. М.: Политиздат, 1985. 430 с.
9. Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия / Д. В. Осинцев. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр-пресс», 2005. 278 с.
10. Романовский Г. Б. О понятиях государственной власти (в традициях Г. Ф. Шершеневича) / Г. Б. Романовский // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2015. Том 3. № 2 (10). URL: <http://esj.pnzgu.ru>
11. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 576 с.
12. Современный толковый словарь русского языка: в 3 т. / Т. Ф. Ефремова. М.: АСТ: Астрель, 2006. Том 3. Р-Я.

13. Старилов Ю. Н. Практикум по административному праву / Ю. Н. Старилов. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. 336 с.
14. Старилов Ю. Н. Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления / Ю. Н. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. Вып. 21. «Правовой нигилизм» в «чувстве законности» в России: соотношение, значение и формы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 204-235.
15. Теория государства и права: учебник для вузов / отв. ред. д. ю. н., проф. В. Д. Перевалов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. 496 с.
16. Хазанов С. Д. Административное право: практикум / С. Д. Хазанов, Н. В. Новоселова. СПб.: Юридический центр-пресс, 2003. 356 с.
17. Яковлев В. Ф. К проблеме гражданско-правового метода регулирования общественных отношений / В. Ф. Яковлев // Антология уральской цивилистики. 1925-1989: сб. статей. М.: Статут, 2001. 431 с.

Dmitriy V. CHERMYANINOV¹

UDC 342.51

THE FORMS AND METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION

¹ Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor,
Department of Administrative Law,
Ural State Law University (Yekaterinburg)
dimon-str@mail.ru

Abstract

Students face certain difficulties when studying topics related to the forms and methods of public administration that are included in the course of administrative law. At the end of their study, many students confuse these concepts and ultimately do not fully understand what is at stake.

As a result of the analysis of educational literature, the author concludes that this happens for the following reasons. First, the contemporary textbooks on legal disciplines do not define the topics under consideration clearly. Secondly, authors offer various options for the classification of forms and methods that often require additional clarification. Thirdly, there are cases when in the newer editions of textbooks, the authors change and (or) clarify their previously stated opinion. Finally, often students confuse methods of legal regulation (as a sign of the industry they study) and methods of public administration (impact in order to achieve the goal, of public interest).

The author believes that public administration bodies use the only method that should be called “the method of proper stimulation”, which has the only form — “an act of public administration”.

Keywords

Executive bodies, activities, forms, methods.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-1-121-130

Citation: Chermyaninov D. V. 2019. “The forms and methods of public administration”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 5, no 1, pp. 121-130.

DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-1-121-130

REFERENCES

1. Popov L. L. (ed.). 2016. Administrative Law of the Russian Federation. Moscow: RG-Press. [In Russian]
2. Alekseev S. S. 2001. "A subject of soviet civil law and method of civil-law regulation". In: *Antologiya uralskoy tsivilistiki. 1925-1989*. Moscow: Statut. [In Russian]
3. Bakhrah D. N. 2000. Administrative Law of Russia. Moscow: NORMA — INFRA-M. [In Russian]
4. Bahrah D. N. 2010. Administrative Law of Russia. 5th edition, revised. Moscow: Eksmo. [In Russian]
5. Dobrotin N. M. 2010. State Management. Theory and Practice. Modern Version of the Modern History of the State. Edited by A. N. Mitin. Vol. 1. Novosibirsk: Nauka. [In Russian]
6. Eropkin M. I. 2010. Selected Works. Edited by A. P. Shergin and V. G. Tataryan. Moscow: Eksmo. [In Russian]
7. Ershov A. D. 1998. Foundations of Management and Organization in Customs. Saint Petersburg: St. Petersburg Institute of International Trade, Economics and Law; Znanie. [In Russian]
8. Petrovskiy A. V., Yaroshevskiy M. G. (ed.). 1985. Concise Psychological Dictionary. Moscow: Politizdat. [In Russian]
9. Osintsev D. V. 2005. Methods of Administrative and Legal Impact. Saint Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press. [In Russian]
10. Romanovskiy G. B. 2015. "On the concepts of state power (in the traditions of G. F. Shershenevich)". *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo*, vol. 3, no 2 (10). <http://esj.pnzgu.ru> [In Russian]
11. Rossinskiy B. V., Starilov Yu. N. 2016. Administrative Law. 5th edition, revised. Moscow: Norma; INFRA-M. [In Russian]
12. Efremova T. F. 2006. Contemporary Dictionary of the Russian Language in 3 vols. Vol. 3. R-Ya. Moscow: AST: Astrel. [In Russian]
13. Starilov Yu. N. 1999. Administrative Law Workshop. Voronezh: Voronezh State University. [In Russian]
14. Starilov Yu. N. 2007. "Administrative procedures as a legal means of ensuring the legality of public administration". In: Starilov Yu. N. (ed.). *Pravovaya nauka i reforma juridicheskogo obrazovaniya: sb. nauch. tr.* Vol. 21. "Pravovoy nigilizm" v "chuvstve zakonnosti" v Rossii: sootnoshenie, znachenie i formy, pp. 204-235. Voronezh. [In Russian]
15. Perevalov V. D. (ed.). 2005. Theory of State and Law: University Textbook. 3rd edition, revised. Moscow: Norma. [In Russian]
16. Khazanov S. D., Novoselova N. V. 2003. Administrative Law: Practice. Saint Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press. [In Russian]
17. Yakovlev V. F. 2001. "To the problem of civil law method of regulation of public relations". In: *Antologiya uralskoy tsivilistiki. 1925-1989. Sbornik statey*. Moscow: Statut. [In Russian]