

Содержание

Введение

1. Понятие и виды методов государственного управления
2. Метод убеждения в государственном управлении
3. Понятие, юридическая сущность и виды административного принуждения

Список использованной литературы

Введение

Говоря о методах государственного управления, следует вспомнить определение управления вообще. Любое управление представляет собой организующее целенаправленное воздействие управляющей стороны на управляемую.

Следовательно, каждое управленческое отношение должно преследовать какую-либо цель. Однако достижение одной и той же цели возможно различными путями.

Рассмотрим, какими же способами возможно достижение управляющей стороной стоящей перед ней цели управления в государственном управлении.

Метод государственного управления представляет собой совокупность способов и средств воздействия, с помощью которых управляющая сторона достигает цели управления в процессе отношений с управляемой стороной.

Методы управления находятся в единстве с целями управления. Цель обуславливает специфику использования методов, выбор методов в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Но, с другой стороны, методы показывают, каким образом достигаются цели управления. Они определяют качественную сторону управления. Их совершенствование означает улучшение управления.

Методам управления присущи следующие характерные черты:

- они выражают связь субъекта управления с объектом управления,
- метод - это средство, способ осуществления управляющего воздействия субъекта управления на объект управления;
- методы - это способы упорядочения, организации происходящих в системах управления процессов, приемы, посредством которых достигаются общие цели совместной деятельности людей;
- методы управления являются подвижным и активным элементом в системе управления;
- использование методов носит альтернативный характер.

1. Понятие и виды методов государственного управления

Под методами государственного управления понимаются способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления, которые используются для

достижения поставленных целей и задач управления, для реализации функций управления. Методы дают ответ на вопрос о том, как, каким способом наиболее рационально можно достичь целей управления.

Методы управления находятся в единстве с целями управления. Цель обуславливает специфику использования методов, выбор методов в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Но, с другой стороны, методы показывают, каким образом достигаются цели управления. Они определяют качественную сторону управления. Их совершенствование означает улучшение управления.

Методам управления присущи следующие характерные черты:

- они выражают связь субъекта управления с объектом управления,
- метод - это средство, способ осуществления управляющего воздействия субъекта управления на объект управления;
- методы - это способы упорядочения, организации происходящих в системах управления процессов, приемы, посредством которых достигаются общие цели совместной деятельности людей;
- методы управления являются подвижным и активным элементом в системе управления;
- использование методов носит альтернативный характер;
- в государственном управлении они являются инструментом политики государства, который используется государственным аппаратом для достижения политических целей.

Независимо от содержания и направленности методы управления обладают:

- объективной организационной формой, под которой понимается вид воздействия, т.е. индивидуальное предписание (приказ, распоряжение и др.) или норма (правило) поведения;
- характером воздействия (непосредственное воздействие, косвенное воздействие посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий);
- способом воздействия (единичный, коллективный, коллегиальный);
- временной характеристикой (краткосрочные и долгосрочные);
- тактическим и стратегическим характером.

Сущность методов управления в государстве определяется его социальной природой.

Субъекты государственного управления применяют методы воздействия в целях осуществления задач и функций государства, общества для решения экономических, социальных, оборонных, правоохранных и иных задач.

Говоря о методах государственного управления, следует вспомнить определение управления вообще. Любое управление представляет собой организующее целенаправленное воздействие управляющей стороны на управляемую.

Следовательно, каждое управленческое отношение должно преследовать какую-либо цель. Однако достижение одной и той же цели возможно различными путями.

Рассмотрим, какими же способами возможно достижение управляющей стороной стоящей перед ней цели управления в государственном управлении.

Метод государственного управления представляет собой совокупность способов и

средств воздействия, с помощью которых управляющая сторона достигает цели управления в процессе отношений с управляемой стороной.

В юридической литературе существуют различные классификации методов государственного управления.

В зависимости от того, кому адресовано то или иное управленческое воздействие, различают методы управленческой деятельности:

- направленные на организацию аппарата управления;
- выражающиеся в осуществлении воздействия на внешние объекты.

По характеру воздействия методы государственного управления подразделяются:

- на административные;
- экономические;
- социально-психологические.

Под административными методами понимается прямое воздействие управляющей стороны на поведение управляемых сторон. Это метод прямых и односторонних юридически властных предписаний органов государственного управления.

Невыполнение данных предписаний влечет наступление соответствующей юридической ответственности.

Административные методы, в свою очередь, подразделяются по форме выражения на административно-правовые и административно-организационные; по юридическим свойствам -- на нормативные и индивидуальные; по способу воздействия -- на обязывающие, управомочивающие и поощряющие; по форме предписания -- на категорические, поручительные и рекомендательные.

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

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

С экономическими методами тесно связан и такой способ государственного воздействия на состояние и поведение управляемой стороны, как государственное регулирование. Этот способ заключается преимущественно в создании нормативно-правовых механизмов, регулирующих отношения и поведение субъектов административного права и позволяющих управляемой стороне самостоятельно ориентироваться в сфере их деятельности. Нормативно-правовой механизм в этих случаях лишь создает условия, стимулирующие (чаще всего экономическими методами) необходимое управляющей стороне поведение управляемой стороны административно-правовых отношений.

Вместе с тем, государственное регулирование может реализовываться и путем издания индивидуальных правовых актов управления в отношении определенных субъектов государственного управления. Они, в свою очередь, выполняя эти правовые акты управления, создают условия, стимулирующие необходимое

управляющей стороне поведение не участвующей непосредственно в управленческих отношениях третьей стороны. Таким образом, прямого управленческого воздействия управляющей стороны на управляемую третью сторону нет, тогда как цель управления достигается.

Социально-психологические методы управления заключаются в воздействии на управляемые стороны с учетом особенностей их психологии и проявляются в системе отношений «руководитель-коллектив». Их можно охарактеризовать как способ психологического воздействия на управляемую группу людей со стороны руководителей для достижения определенных управленческих целей.

Социально-психологические методы подразделяются на социологические (методы управления социально-массовыми процессами, коллективами и индивидуально-личностным поведением) и психологические (методы профессионального отбора работников по психологическим характеристикам, комплектования малых групп и коллективов на основе психологической совместимости работников, а также методы гуманизации труда и психологического побуждения).

В юридической литературе выделяют также классификацию методов государственного управления по функциям субъектов управления. По этому признаку методы государственного управления подразделяются:

- на общие методы, используемые на всех важнейших стадиях управленческого процесса (метод убеждения, наблюдения, контроля и разработки, методы косвенного и прямого воздействия на управляемый объект, регулирование, общее руководство и непосредственное управление);

- специальные методы, применяемые при осуществлении отдельных функций на стадиях процесса управления (методы выполнения отдельных функций, выработка и принятие решений, программно-целевой метод, гласные и негласные методы).

Кроме того, выделяется уже упомянутая классификация методов прямого и косвенного воздействия управляющей стороны на волю управляемой стороны, а также правовых и неправовых методов государственного управления.

Однако для нас наибольший интерес представляет базовая классификация методов государственного управления. В соответствии с ней существуют два базовых типа методов государственного управления: убеждение, опирающееся чаще всего на манипулирование механизмами сознания и установками поведения граждан, и принуждение, в целом основывающееся на использовании силы, а иногда и крайних форм насилия. Эти два «идеальных типа» образуют двухполюсную шкалу «принуждение -- убеждение», на которой располагаются все промежуточные оттенки применения инструментов руководства людьми со стороны государственной администрации. На базе этих типов возможна масса комбинаций различных приемов и методов в государственном управлении.

Вместе с тем четкое разграничение методов государственного управления на убеждение и принуждение имеет важное практическое значение (особенно в повседневной деятельности соответствующих должностных лиц, уполномоченных применять меры административного принуждения).

В приведенных классификациях методов государственного управления использован

термин «государственное управление» как система (о которой шла речь при рассмотрении вопроса о формах государственного управления).

При исследовании методов убеждения и принуждения в государственном управлении, учитывая большую практическую значимость вопроса, представляется целесообразным использовать определение государственного управления как вида подзаконной, исполнительно-распорядительной деятельности специально уполномоченного на то субъекта (органа государственного управления).

Обозначение двухполюсной шкалы «убеждение -- принуждение» показательно для раскрытия сути функционирования механизма государственного управления, но вряд ли достаточно для четкого разграничения метода убеждения и метода принуждения.

К сожалению, не обозначают такой четкой границы и наиболее часто встречающиеся в юридической литературе описания этих методов.

Вторым методом государственного управления является метод принуждения. В основном он применяется к тем людям, которые уклоняются от соблюдения требований законности и дисциплины, нарушают установленные правовые нормы, правила поведения. В редких случаях принуждение может применяться не в связи с противоправным поведением какого-либо субъекта права, а в связи с государственной необходимостью. Принуждение, как правило, применяется в том случае, когда меры убеждения не дают должного результата.

Метод принуждения -- это психическое, физическое или материальное воздействие на сознание и поведение людей, добровольно не желающих соблюдать установленные нормы поведения, в целях понуждения их к должному поведению путем применения специальных мер.

Административное принуждение является вспомогательным методом государственного управления, сочетается с убеждением и применяется в тех случаях, когда убеждения оказываются недостаточно для достижения цели, поставленной перед органом государственного управления (его должностным лицом).

Цель административного принуждения -- заставить конкретных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий.

Являясь разновидностью государственного принуждения, административное принуждение используется главным образом как крайнее средство обеспечения и охраны правопорядка в сфере государственного управления, т.е. выполняет карательную функцию. Однако его значение не исчерпывается только этим.

Одновременно меры административного принуждения выполняют и другие функции, т.е. применяются не только в качестве наказания за правонарушения, но и для их предупреждения, пресечения.

государственный административный убеждение принуждение

2. Метод убеждения в государственном управлении

Так, общепризнанно, что метод убеждения -- это воздействие на сознание и поведение людей, проявляющееся в широком комплексе воспитательных, разъяснительных, организационных, поощрительных мероприятий, в целях

обеспечения правомерности их поведения.

Метод убеждения должен быть основным методом деятельности органов государственного управления, что предполагает систематическую работу по убеждению масс в необходимости должного поведения участников управленческих общественных отношений, строгого соблюдения ими установленных государством правил. Разъяснение целей государства, проектов законов, правительственных программ, проводимых властью мероприятий и т.п. необходимо потому, что они затрагивают интересы большинства граждан и должны быть им понятны. Убеждение выступает и как средство профилактики правонарушений, укрепления государственной дисциплины.

Убеждение -- это процесс последовательно осуществляемых действий, который включает в себя следующие элементы: овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, разжигание интереса, возбуждение желания и т.д.

Существуют различные формы убеждения: обучение, правовая пропаганда, агитация, разъяснение, обмен опытом, своевременное реагирование на обращения, личный пример, моральное и материальное стимулирование и т.д.

Следует отметить и то обстоятельство, что метод принуждения всегда выражается в прямом воздействии на волю управляемой стороны. Метод убеждения чаще всего проявляется в косвенном воздействии на волю управляемой стороны. Однако в некоторых случаях он может выражаться и в прямом воздействии на управляемую сторону (например, поощрение).

Однако четкой границы между принуждением и убеждением нет.

Следует признать, что любое управленческое воздействие управляющей стороны на управляемую понуждает к чему-либо. Вместе с тем не любое понуждение следует относить к методу принуждения в государственном управлении.

В отличие от метода убеждения метод принуждения (как крайнее средство достижения цели управления) урегулирован нормативно-правовыми актами более детально. Следовательно, метод управления, не подпадающий под определение метода принуждения, и будет являться методом убеждения.

Подробно признаки административного принуждения как метода государственного управления будут рассмотрены в рамках соответствующей главы. Сейчас же нас интересует основной отличительный признак названного метода.

Основной отличительной особенностью метода принуждения является то обстоятельство, что в процессе его применения в обязательном порядке ущемляются права, свободы, законные интересы тех субъектов права, в отношении которых применяется принуждение.

Как было отмечено, принуждение может выражаться только в предусмотренных нормативно-правовыми актами специальных мерах психического, физического или материального воздействия.

В отношении мер физического или материального воздействия к субъекту права, ущемляющих его права, свободы и законные интересы, проблем на практике, как правило, не возникает. Ошибочно отнести такие меры к методу убеждения крайне затруднительно. Большинство проблем в разграничении двух методов возникает

при осуществлении психического воздействия на управляемую сторону, поскольку психическое воздействие обычно осуществляется в устной форме и может быть как мерой принуждения, так и формой реализации метода убеждения.

Различие двух методов в этом случае определяется именно признаком ущемления прав, свобод и законных интересов субъектов права, имеющих у него исходя из норм права, определяющих его административно-правовой статус. Если от психического воздействия на субъект права такое ущемление его прав происходит -- это есть не что иное, как метод административного принуждения, если нет -- метод убеждения.

Практическая значимость разграничения рассматриваемых методов велика. Так, например, по мнению некоторых авторов, «процесс административного задержания лица, привлекаемого к административной ответственности, начинается с момента задержания на месте нарушения, продолжается процессом доставления и кончается фиксацией в книге доставленных».

Широкое толкование понятия административного задержания обуславливается такими рассуждениями авторов: «юридическим основанием для привлечения к административной ответственности является надлежаще составленный сотрудниками милиции протокол о нарушении. Для того чтобы данный документ был составлен, необходимо обеспечить «диалог» между сотрудниками милиции и нарушителем, т.е. обеспечить для этого личное административное задержание нарушителя, необходимое для составления административного протокола».

Если речь идет об обеспечении такого «диалога» на месте совершения административного правонарушения, то следует подчеркнуть, что действующим законодательством не предусмотрено «личное административное задержание» в целях «обеспечения диалога между сотрудниками милиции и нарушителем» на месте совершения правонарушения. Законодательством предусмотрено применение меры административного принуждения (доставления) только в том случае, если протокол об административном правонарушении невозможно составить на месте (в том числе из-за соответствующего поведения лица, привлекаемого к ответственности). Во всех остальных случаях законодателем подразумевается добровольный «диалог», в ходе которого лицо, привлекаемое к административной ответственности, реализует свое право на защиту путем ознакомления с содержанием протокола и дачей объяснений по делу. При этом ограничения свободы и нарушения неприкосновенности лица не происходит.

Следовательно, сама по себе деятельность уполномоченного лица по составлению протокола об административном правонарушении не является мерой административного принуждения. Налицо создание сотрудником милиции условий, при которых лицу, привлекаемому к административной ответственности, становится выгодным обеспечить этот «диалог» на месте совершения правонарушения, а не быть доставленным в помещение органов внутренних дел. Таким образом, говорить о задержании нарушителя в административном порядке (т.е. об ограничении его свободы и нарушении личной неприкосновенности) при составлении протокола об административном правонарушении на месте совершения правонарушения было бы

юридически неверным. Очевидно типичное достижение управленческой цели методом убеждения.

Как уже отмечалось, убеждение и принуждение являются двумя различными путями достижения одной управленческой цели. Выбор пути остается за управляющей стороной. При этом выборе нужно учитывать ряд обстоятельств.

Действительно, достижение цели управления зачастую процесс длительный, состоящий из применения управляющей стороной комплекса способов и средств воздействия, включающих в себя меры, как принуждения, так и убеждения.

«Искусство» государственного управления и заключается в способностях управляющей стороны верно определить объем мер принуждения и убеждения, необходимый для наиболее рационального решения стоящей перед ней управленческой задачи. При определении такого соотношения для каждого конкретного случая следует учитывать особенности методов государственного управления, специфику правового положения управляющей стороны и индивидуальные признаки управляемой стороны (сторон).

Особенностью методов убеждения и принуждения при достижении целей управления является то обстоятельство, что наиболее простое средство решения поставленной задачи -- метод принуждения. С помощью этого метода цель управления достигается быстрее, а средств тратится (как правило) значительно меньше. Достижение той же цели методом убеждения представляется более трудоемким процессом.

Вместе с тем нельзя не принимать во внимание и то обстоятельство, что цель управления, достигнутая методом убеждения, основана на внутреннем убеждении управляемой стороны в верности его поведения и, соответственно, такой результат государственного управления прочнее и более ценен для общества. Кроме того, в случае достижения цели управления методом убеждения государству удастся избежать ущемления прав, свобод и законных интересов субъектов права, что также является немаловажным.

Государство заинтересовано в формировании такого управленческого аппарата, сотрудники которого в своей деятельности делали бы ставку именно на метод убеждения в государственном управлении. Но поскольку этот способ достижения цели более сложный, то одной из задач государства является формирование соответствующих способностей и навыков государственных служащих, необходимых им для наиболее эффективного осуществления государственно-управленческой деятельности.

3. Понятие, юридическая сущность и виды административного принуждения

Административное принуждение - разновидность государственного правового принуждения. Поэтому ему присущи все признаки последнего (государственно-властный характер, направлено на обеспечение правопорядка и др.). Вместе с тем административное принуждение имеет присущие ему особенности.

1. Административное принуждения является гарантией и средством защиты общественных отношений в сфере государственного управления от противоправных

посягательств, а также средством обеспечения общественной безопасности. Оно используется в целях предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения правонарушителей к административной ответственности, наказания виновных, обеспечения общественной безопасности.

2. Рассматриваемое принуждение регулируется нормами административного права и является административно-правовым принуждением.

3. Административное принуждение (в отличие от судебного) характеризуется множественностью субъектов его использования. Его уполномочены применять многочисленные органы исполнительной власти и их должностные лица, в предусмотренных законодательством случаях - суды и судьи, а также негосударственные организации и их представители (например, члены некоторых общественных формирований по охране правопорядка).

4. Реализация мер административного принуждения не связана (в отличие от дисциплинарного принуждения) со служебными отношениями сторон правоотношения. Принуждение применяется к тем, кто не находится в непосредственном служебном подчинении у субъекта применения административного принуждения. Оно может применяться к физическим, должностным и юридическим лицам.

5. Меры административного принуждения используются в целях обеспечения соблюдения и защиты тех административно-правовых и иных норм права (финансового, природоохранительного и др.), которые содержат общие правила поведения в сфере государственного управления, например норм законов, предусматривающих административную ответственность. За нарушение норм актов, имеющих ведомственное значение, меры административного принуждения не применяются.

Административное принуждение как метод управления, состоит в психическом, материальном или физическом воздействии на сознание и поведение людей. Психическое принуждение воздействует на волю, эмоции, разум, т.е. на психику личности, формирует ее волю, склоняет к требуемому общественному поведению путем угрозы применения насилия или каких-либо других мер воздействия, могущих повлечь невыгодные последствия для личности. К психическому принуждению относятся, например, официальное требование сотрудника милиции о недопустимости противоправного поведения, предупреждение, вынесенное в установленной форме за совершение административного правонарушения гражданином или должностным лицом и др.

Материальное принуждение воздействует на поведение личности, на должностных и юридических лиц через принадлежащие им денежные средства и имущество. Оно выражается в определенных ограничениях владения, распоряжения и пользования имуществом, в лишении некоторых материальных благ, имеющих в распоряжении владельца, во взыскании с правонарушителя денежных сумм - административного штрафа и др.

К физическому принуждению относятся такие меры, которые непосредственно воздействуют на личность, ограничивая ее свободу действий, пресекая

противоправное поведение. Так, скажем, производя задержание лица, совершившего административное правонарушение, сотрудник милиции лишает его в течение установленного законом срока свободы передвижения, посредством применения к нарушителю боевых приемов, наручников и других специальных средств, а также оружия.

Административное принуждение, применяемое в управленческой деятельности, не имеет цели причинить личности физические страдания или унижить ее достоинство. Вместе с тем оно не лишено устрашающего и карательного свойств.

Меры административного принуждения могут применяться как в отношении правонарушителей, так и к лицам, не совершившим правонарушений (в целях предупреждения правонарушений, наступления общественно опасных последствий при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях). Административное принуждение является разновидностью государственного принуждения, следовательно, ему присущи все признаки государственного принуждения. Именно поэтому для формулирования определения административного принуждения необходимо вспомнить о том, что такое государственное принуждение вообще.

В юридической литературе различными учеными давалось множество определений государственному принуждению. Л.Л. Попов считал, что государственное принуждение -- это метод воздействия государства на «сознание и поведение лиц, совершающих антиобщественные поступки, выражающийся в установленных правовыми актами отрицательных последствиях морального, материального и физического характера, имеющих целью предупреждение правонарушений, исправление и наказание правонарушителей». И.А. Галаган определял принуждение как метод, применяемый государством на базе убеждения большинства к тому меньшинству, которое нарушает нормы права. Сущность этого метода он видел в привлечении виновного в правонарушении к тому или иному виду ответственности, установленной государством. Ц.А. Ямпольская считала, что принуждение «применяется лишь в отношении лиц, не желающих выполнять обязательные предписания социалистического государства». По мнению М.Х. Фарукшина, применение государственного принуждения «допустимо лишь в случаях противоправного поведения и в связи с таким поведением. Никакими иными соображениями использование мер принуждения обосновывать нельзя». Из сопоставления приведенных мнений можно сделать один главный вывод: государственное принуждение возможно лишь в связи с противоправным поведением. В этом единодушны все авторы.

Вместе с тем у административного принуждения имеются и отличия, определяющие границы административного принуждения в рамках принуждения государственного. Границы административного принуждения определяются по-разному. Ю.М. Козлов дает самое широкое определение административного принуждения, считая, что оно «призвано обеспечивать исполнение правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах». Т.И. Козырева, конкретизируя определение административного принуждения, высказала мысль о том, что «основанием для применения мер административного принуждения является административный

проступок». С этим мнением согласны В.М. Манохин, М.С. Студеникина и др. Эти ученые считают, что административное принуждение применяется, по сути, за административное правонарушение.

Д.Н. Бахрах с этим не согласен и под административным принуждением понимает «особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с административными правонарушениями». Он отмечает, что меры административного принуждения могут применяться не только в связи с административными правонарушениями, но и в связи с объективно противоправными деяниями, содержащими в себе признаки состава правонарушения. Таким образом, в качестве обоснования своего несогласия И.И. Веремеенко приводит пример административно-предупредительных мер, которые применяются до совершения административного правонарушения, и поэтому с административным правонарушением их применение, по его мнению, не связано. Таким образом, административное принуждение -- это разновидность государственного принуждения, применяемого в связи с административным правонарушением (объективно-противоправным деянием, содержащим признаки административного правонарушения) либо в связи с государственной необходимостью.

Список использованной литературы

1. Административное законодательство Российской Федерации: Сборник нормативно - правовых актов / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. - М., 2000. 830 с.
2. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М., 2001. - 728 с.
3. Административное право: Учебник для вузов по юридической специальности /Бельский К.С., Козлов Ю.М., Колибаба Г.Н. и др. Под ред. Ю.М. Козлова, Агопов А.Б. Административное право. Учебник. М., 2004.
4. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. - М., 2002. - 1229 с.
5. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. - М., 1999. 671с.
6. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: Учебник для вузов. - М., 1998. - 607 с.
7. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: Учебник для ВУЗов. - М., 2001.- 624 с.
8. Исаев М.В. Система государственного управления. - Челябинск, 2000. - 219 с.
9. Карташов Н.Н. Краткая энциклопедия основных понятий и категорий административно-правовых дисциплин. - Орел, 1997. - 127 с.
10. Киселева О.М., Малько А.В. Институт правового поощрения в России: историко - юридический аспект // Известия вузов. Правоведение.- 1999.- №3.- С. 32- 41