

ISSN 2224-0152
16+
H34



Научный журнал «Наука.
Мысль: электронный
периодический
журнал» является
научно-практическим
изданием.

«Наука. Мысль: электронный периодический журнал»

**A science. Thought: electronic periodic magazine»•
scientific journal.**

№ 4 - 2015

Журнал основан в 2011 году.

Электронная версия журнала (scientific-journal) на платформе RAE Editorial System
в свободном доступе по адресу: URL:
<http://wwenews.ru/http://wwenews.esrae.ru>

Свидетельство о регистрации Эл № ФС 77 - 46701 от 23.09.2011.
Периодичность – ежемесячное издание.

Редакционная коллегия

Учредитель:
М. М. Подколзин, к. с.-х. н.
Главный редактор:
Л. Ф. Чупров, к. псих. н.,
Ответственный секретарь:
П. В. Сабанин.
Редактор-переводчик (англ. текст):
А. А. Костригин
Технический редактор:
Т. М. Хусяинов

Совет редакции:

М.М. Подколзин (учредитель),
Л.Ф. Чупров (главный редактор),
Е.К. Янакиева (зам. гл. редактора),
А.И. Галкина (зам. гл. редактора),
редакторы научных направлений (серий),
М.М. Бафаев (советник гл. редактора по
Узбекистану),
П.В. Сабанин (ответственный секретарь
журнала).

E-mail: e.wwenews@yandex.ru

Адрес редакции в г. Волжском (учредитель): 404106,
Волгоградская область, г. Волжский, ул. Большевикская, д. 7.

Подписано в
печать 1.11.2015г.
Заказ 010

Адрес редакции в г. Черногорске (гл. редактор): 655158 Россия,
Хакасия, г. Черногорск, ул. Калинина, дом 15, кв. 67, e-mail:
rahar.leonid@rambler.ru



Отпечатано в типографии "Наука.Мысль".
т. 8-917-832-60-31. Печать цифровая. Тираж 1000 экз.

Редакторы серий по научным направлениями и члены редколлегии:

**Биологические, географические,
химические науки**

Антоненко Александр Николаевич – к. биол.н., доц. (Минск, Беларусь)
Москаленко Ольга Леонидовна – к. биол.н., с.н.с. (Красноярск, Россия)
Патарчанова Емилия Николова – д-р по экон. и соц. геогр., (Благоевград, Болгария)
Подколзин Михаил Михайлович – к.с.-х.н., доцент (Волжский, Россия)
Семенютина Александра Викторовна – д.с.-х.н., профессор (Волгоград, Россия)
Худайназарова Гулбахор Акиевна – к.х.н., доцент (Бухара, Узбекистан)

Филологические науки

Никитина Ирина Николаевна – к. фил.н., доцент (Самара, Россия)
Максимович Валерий Александрович – д. фил.н., профессор (Минск, Беларусь)
Тодорова Биляна – к. фил.н. (Благоевград, Болгария)

Экономические науки

Миндлин Юрий Борисович – к.э.н., доцент (Москва, Россия)
Навруз-заде Бахтиёр Негматович – д.э.н., профессор (Бухара, Узбекистан)

Медицинские и психологические науки

Капитонова Элеонора Кузьминична – д.м.н., профессор (Минск, Беларусь)
Шурыгина Юлия Юрьевна – д.м.н., профессор (Улан-Удэ, Россия)
Языков Константин Геннадьевич – д.м.н., профессор (Томск, Россия)
Вержибок Галина Владиславовна – к.пс.н., доцент (Беларусь, Минск)
Кухтова Наталья Валентиновна – к.пс.н., доцент (Витебск, Беларусь)
Лосик Георгий Васильевич – д.пс.н., профессор (Минск, Беларусь)
Морогин Владимир Григорьевич – д. пс.н., профессор (Абакан, Россия)
Родина Наталья Владимировна – д.пс.н., доцент (Одесса, Украина)
Ропотько Надежда Васильевна – педагог-психолог (Черногорск, Россия)
Янчук Владимир Александрович – д. пс. н. (Минск, Беларусь)
Белобрыкина Ольга Альфонсасовна – к. пс. н., доцент (Новосибирск, Россия)
Чупров Леонид Федорович – к.пс.н. (Черногорск, Россия)
Япарова Ольга Георгиевна – к.пс.н., доцент (Абакан, Россия)
Сабанин Павел Валерьевич – аспирант (Москва, Россия)

**Исторические, педагогические,
социологические, философские,
юридические науки**

Долгов Вадим Викторович – д.и.н., профессор (Ижевск, Россия)
Калачева Ирина Ивановна – д.и.н., профессор (Минск, Беларусь)
Хайтов Шодмон Ахмадович – д.и.н., профессор (Бухара, Узбекистан)
Бобкова Елена Юрьевна – к.п.н., профессор РАЕ (Самара, Россия)
Адизов Бахтиёр Рахманович – д.п.н., профессор (Бухара, Узбекистан)
Воропаев Михаил Владимирович – д.п.н., профессор (Москва, Россия)
Слюсаренко Нина Витальевна – д.п.н., профессор (Херсон, Украина)
Кашилев Сергей Семенович – д.п.н., профессор (Минск, Беларусь)
Ставрева Веселиновска, Снежана – Ph.D, проф. (Штип, Республика Македония)
Степанов Станислав Александрович – д.п.н., к.и.н., профессор (Москва, Россия)
Янакиева Елка Кирилова – д.п.н., профессор (Благоевград, Болгария)
Стоименова Янка Димитрова – доктор педагогики, доцент (Благоевград, Болгария)
Анкуда Сергей Николаевич – к.п.н., доцент (Минск, Беларусь)
Кошель Нина Николаевна – к.п.н., доцент (Минск, Беларусь)
Ильина Ирина Анатольевна – к.п.н., доцент (Санкт-Петербург, Россия)
Котляров Игорь Васильевич – д.с.н., профессор (Минск, Беларусь)
Лаптенко Александр Сергеевич – д.ф.н., профессор (Минск, Беларусь)
Анжиганова Лариса Викторовна – д.ф.н., профессор (Абакан, Россия)
Ибрагимов Радий Назибович – д.ф.н., профессор (Абакан, Россия)
Колбабин Алексей Юрьевич – к.ю.н., доцент (Волжский, Россия)
Очилов Уткирбек Сайфуллаевич – к.ю.н., доцент (Бухара, Узбекистан)

**Технические, физико-математические
науки**

Тушавин Владимир Александрович – к.т.н., к.э.н., доцент (Санкт-Петербург, Россия)
Седова Нелли Алексеевна – к.т.н., доцент (Владивосток, Россия)
Таджиходжаев Закирходжа Абдусаттарович – д.т.н., профессор (Бухара, Узбекистан)
Галкина Александра Ивановна – с.н.с. (Москва, Россия)
Шукин Андрей Сергеевич – магистр техники и технологии, ABD (Санкт-Петербург, Россия)
Гавриленко Владимир Николаевич – к.ф.-м.н., доцент (Гомель, Беларусь)

СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА

Редакторская колонка (Л. Ф. Чупров, Т. М. Хусяинов).....	4
Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации (Монография)	6
Самойлюк Р. Н. Приложение	105
Содержание / Table of Contents	3 / 103

РЕДАКТОРСКАЯ КОЛОНКА

Уважаемые, читатели!

Вашему вниманию предлагается несколько необычный номер ЭНЖ "Наука. Мысль". Это первый наш опыт публикации большого труда в формате номера журнала.

Данный спецномер представляет собой монографию кандидата юридических наук, старшего преподавателя кафедры административной деятельности органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России Ростислава Николаевича Самойлюка на тему: "Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации". В основу представленной монографии легло диссертационное исследование автора [1], защищённое в 2013 г. в диссертационном совете Д 203.009.01 (Нижегородская академия МВД России).

Представленная работа была высоко оценена специалистами, вследствие чего была выдвинута на соискание медали РАН для молодых учёных (конкурс 2015 года).

Мы разбили, в соответствии с требованиями, присланную рукопись на отдельные статьи в соответствии с принятыми нами правилами оформления и дизайна журнальных страниц. Отдельные фрагменты монографии оформлены ниже в виде самостоятельных статей, что позволит читатель выбрать более интересную для него тему. Здесь же опубликуется текст монографии целиком.

Открывает данный специальный выпуск, вступительное слово автора монографии - Р.Н. Самойлюка [2].

А теперь о самом труде. Данный спецномер - монография состоит из введения [3], шести отдельных параграфов [4-9] и заключения [10].

Такой феномен как государственная власть, особенности и методы её осуществления давно заботит исследователей из различных областей. В данной работе автор рассматривает, прежде всего, юридическую сторону процесса осуществления государственной власти, активно используя достижения философских, социологических, политологических дисциплин.

В первом параграфе своей работы автор определяет: понятие, признаки и сущность государственной власти. Выделенные автором признаки позволили автору сформулировать понятие «государственная власть» [4].

Второй параграф посвящён соотношению государственной и публичной власти, при этом автор выделяет критерии публичной власти, приходя к выводу о том, что разновидностью публичной власти является власть государственная [5].

В следующих двух параграфах, Р.Н. Самойлюк рассматривает признаки и понятия методов осуществления государственной власти, а затем переходит к анализу различных видов [6-7].

Пятый параграф монографии посвящён определению эффективности методов осуществления государственной власти. Один из наиболее острых вопросов, выявленных автором в ходе своего исследования, это особенности реализации методов осуществления государственной власти при законодательном определении четкой компетенций отдельных государственных органов и должностных лиц [8].

Последний параграф монографии посвящён совершенствованию механизмов реализации методов осуществления государственной власти и выявлению основных

проблем, присущих этой сфере [9]. После чего автор подводит итоги своей исследовательской работы [10].

Надеемся, что материал номера будет интересен и полезен читателям журнала.

Библиографический список:

1. Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2013. - 154 с.
2. Самойлюк Р.Н. Вступительное слово автора // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 6.
3. Самойлюк Р.Н. Введение // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 7-9.
4. Самойлюк Р.Н. Понятие, признаки и сущность государственной власти // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 11-26.
5. Самойлюк Р.Н. Соотношение государственной и публичной власти // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 27-37.
6. Самойлюк Р.Н. Признаки и понятие методов осуществления государственной власти // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 38-52.
7. Самойлюк Р.Н. Виды методов осуществления государственной власти // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 53-69.
8. Самойлюк Р.Н. Определение эффективности методов осуществления государственной власти // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 70-83.
9. Самойлюк Р.Н. Совершенствование механизма реализации методов осуществления государственной власти в Российской Федерации // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 84-99.
10. Самойлюк Р.Н. Заключение // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 100-102.
11. Самойлюк Р.Н. Приложение // Наука. Мысль. 2015. № 4. - С. 105.

© Л.Ф. Чупров, главный редактор
(Черногорск, Россия), 2015.

© Т.М. Хусяинов, технический редактор
(Нижний Новгород, Россия), 2015.

— ● —



® ВНИМАНИЮ РЕЦЕНЗЕНТОВ НАУЧНЫХ ЖУРНАЛОВ

Новый проект «Объединенной редакции научных журналов» - ЭНЖ «Журнал научных рецензий и обзоров».

Гл. редактор Т. М. Хусяинов. URL: www.jreviews.state-and-society.ru

Журнал размещает бесплатно рецензии на научные статьи и сборники трудов в журналах «Объединенной редакции», а также отзывы на рефераты. Подробности на сайте.

Юридические науки

УДК 340.11

Самойлюк Р. Н. Методы осуществления государственной власти в Российской Федерации (Монография) // "Наука. Мысль". №4. - 2015. - 104 с. + Приложение.

Монография по предмету теоретико-правовых исследований, посвященных анализу методов осуществления государственной власти в Российской Федерации. В монографии раскрывается социально-правовая природа, понятие и виды методов осуществления государственной власти, а также проблемы их реализации.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Самойлюк Р.Н.</i> Вступительное слово автора	7
<i>Самойлюк Р.Н.</i> Введение	8
<i>Самойлюк Р. Н.</i> Понятие, признаки и сущность государственной власти	11
<i>Самойлюк Р. Н.</i> Соотношение государственной и публичной власти	27
<i>Самойлюк Р. Н.</i> Признаки и понятие методов осуществления государственной власти	38
<i>Самойлюк Р. Н.</i> Виды методов осуществления государственной власти	53
<i>Самойлюк Р. Н.</i> Определение эффективности методов осуществления государственной власти	70
<i>Самойлюк Р. Н.</i> Совершенствование механизма реализации методов осуществления государственной власти в Российской Федерации	84
<i>Самойлюк Р. Н.</i> Заключение	100
<i>Самойлюк Р.Н.</i> Приложение	105
Содержание / Table of Contents	3 / 103

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО АВТОРА

Представленная работа – одно из первых теоретико-правовых исследований, посвященных предметному анализу методов осуществления государственной власти в Российской Федерации. В монографии раскрывается социально-правовая природа, понятие и виды методов осуществления государственной власти, а также проблемы их реализации. Основываясь на проведенном анализе современного законодательства и практики правоприменения в своей работе автор ориентирован на выработку практических мер определения и совершенствования эффективности методов осуществления государственной власти.

Монография рассчитана на законодателей, профессионалов правоприменительной практики, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов и будет полезна всем тем, кто интересуется проблемами современной юриспруденции.

© Р.Н. Самойлюк, автор (Нижний Новгород).

Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

— ● —

Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.

— ● —

® ВНИМАНИЮ РЕЦЕНЗЕНТОВ НАУЧНЫХ ЖУРНАЛОВ

Новый проект «Объединенной редакции научных журналов» - ЭНЖ «Журнал научных рецензий и обзоров».

Гл. редактор Т. М. Хусяинов. URL: www.jreviews.state-and-society.ru

Журнал размещает бесплатно рецензии на научные статьи и сборники трудов в журналах «Объединенной редакции», а также отзывы на рефераты. Подробности на сайте.



Юридические науки

УДК 340.11

ВВЕДЕНИЕ¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

Сложно переоценить значимость изучения политико-правовых отношений, возникающих в сфере организации и функционирования государственно-властных структур, а также административно-правовые отношения власти и подчинения в современной России. Руководители Российского государства ежегодно в своих программных выступлениях обращают внимание на механизмы и особенности реализации власти в современной России. «Ответственность за страну формируется не лозунгами и призывами, а когда люди видят, что власть прозрачна, доступна и сама «вкалывает» во имя страны, города, региона, посёлка и каждого гражданина... Всем очевидны и главные проблемы... – это низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного современного госуправления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной», - обратил внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года [1].

Очевидно, что без эффективного государственного управления невозможно полноценное проведение каких-либо реформ, качественных изменений в стране. Именно поэтому очень важен правильный выбор надлежащих методов осуществления государственной власти, способных стабилизировать российское общество и политическую систему, оказать на них созидательное воздействие.

Сказанным подтверждается высокая значимость исследования методов осуществления государственной власти. Научный анализ потенциала влияния государственной власти и возможностей ее использования необходим для определения основных путей повышения качества проводимых реформ, а также планирования и прогнозирования основных этапов развития России.

На сегодняшний день крайне важно использовать фундаментальный научный подход к вопросам реализации государственной власти, теоретическим аспектам ее методов для выявления причин, тормозящих развитие нашей страны, а также поиска путей их преодоления.

Следует отметить, что общая философская концепция понимания власти была заложена классиками мировой общественной мысли: Аристотелем, Цицероном, Д. Локком,

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

Ж.Ж. Руссо, Ш.Л. Монтескье, Г.Ф. Гегелем, К. Марксом, Ф. Энгельсом, В.И. Лениным, П. Бурдьё, М. Вебером, Ф. Ницше, З. Фрейдом, Т. Парсонсом и другими.

На исследование содержания и сущности феномена государственной власти обращали свой взор отечественные правоведы еще в конце XIX - начале XX вв., в частности, А.С. Алексеев («К вопросу о юридической природе власти монарха в конституционном государстве». – Ярославль, 1910), Б.А. Кистяковский («Сущность государственной власти». – Ярославль, 1913), С.А. Котляревский («Власть и право. Проблема правового государства». – Москва, 1915). В тот же исторический период о сущности государственной власти в своих лекциях по общей теории права и русскому государственному праву писали Н.М. Коркунов, Л.И. Петражицкий и другие исследователи.

В современной российской науке общетеоретические и отдельные специальные вопросы исследования методов государственной власти разрабатывались в трудах таких ученых как: Ю.Е. Аврутин, Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, В.Н. Амелин, А.Г. Аникевич, Р. Арон, В.А. Ачкасов, В.К. Бабаев, М.И. Байтин, В.М. Баранов, Д.Н. Бахрах, А.Б. Венгеров, А.М. Витченко, Н.А. Власенко, А.В. Глухова, И.П. Гомеров, Э.П. Григонис, Л.А. Григорян, А.И. Демидов, А.И. Денисов, И.Я. Дюрягин, С.М. Елисеев, В.Д. Зорькин, И.А. Исаев, В.Б. Исаков, А.И. Ким, С.Н. Кожевников, Е.И. Козлова, М.А. Крашенинников, О.Е. Кутафин, Л.В. Лазарев, С.А. Ланцов, А.В. Малько, Л.С. Мамут, Г.Н. Манов, М.Н. Марченко, П.А. Оль, А.С. Панарин, А.А. Радугин, Т.Н. Радько, Р.А. Ромашов, В.В. Серегина, А.Г. Тищенко, В.А. Толстик, В.Е. Чиркин, В.С. Швецов, Е.Г. Шукшина, Б.В. Щетинин, Б.С. Эбзеев, А.А. Югов, Л.С. Явич и другие. Важно отметить, что в современной науке даже появился особый термин, обозначающий науку о власти – «кратология» (см.: Халипов В.Ф. «Власть. Основы кратологии». – М., 1995)

Специальные монографические и диссертационные работы, имеющие предметом своего исследования публичную, политическую и государственную власть, методы реализации государственной власти, в том числе методы убеждения и принуждения, разрабатывали такие современные авторы как: В.И. Авдийский, А.В. Атаев, П.В. Демидов, В.В. Захаренков, Т.В. Калитанова, А.И. Каплунов, А.С. Курганова, М.М. Магомедрасулов, И.С. Меленчук, П.А. Минаков, С.С. Митин, Е.С. Попкова, М.Б. Разгильдиева, Е.О. Старостин, Н.В. Ходов, Е.А. Цыганкова и других.

Тем не менее, до настоящего времени отсутствует комплексное монографическое исследование, посвященное диалектическому анализу методов осуществления государственной власти в контексте современных представлений о сущности данного социального явления. Несмотря на то, что актуальность вопроса об оптимизации методов осуществления государственной власти в последние годы «набирает обороты», разработки по теме данного исследования в отечественной правовой науке все еще немногочисленны и противоречивы. Этим и объясняется стремление автора обратиться к тематике, указанной в названии работы.

Структура монографии обусловлена логикой исследования и включает в себя введение, три главы, заключение и список использованной литературы.

Литература

1. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 года // <http://www.kremlin.ru/>



Samojljuk R. N. Vvedenie / R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 3. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.



Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).



Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.

Юридические науки

УДК 340.11

Понятие, признаки и сущность государственной власти¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

Резюме: монография по предмету теоретико-правовых исследований, посвященных анализу методов осуществления государственной власти в Российской Федерации. В монографии раскрывается социально-правовая природа, понятие и виды методов осуществления государственной власти, а также проблемы их реализации.

Ключевые слова: государство, государственная власть, юридические науки, теория правовых исследований.

Феномен государственной власти интересует представителей различных направлений научного поиска. Такое положение предопределено ее ролью в организации общественных отношений. В этой связи закономерным видится отсутствие единства в понимании того, что представляет собой государственная власть.

Приступая к содержательной характеристике государственной власти, следует установить ее взаимосвязь с другими социальными явлениями, прежде всего, следует иметь в виду, что государственная власть является разновидностью власти как общесоциального явления [27, С. 6]. Изучение понятия «государственная власть» необходимо начать с рассмотрения родового понятия, которым в данном случае выступает понятие «социальная власть». В современной науке сформировалось понимание многогранности социальной власти, поскольку она может быть представлена и властью корпоративной, и властью семейной, и политической, и государственной, а также иными видами власти, однако государственная власть среди прочих видов власти выделяется объектом своего воздействия: наиболее значимыми социальными отношениями [46, С. 12].

Наиболее глубинную характеристику власти дает философия, где она трактуется как способность или возможность осуществлять свою волю, оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью какого-либо средства – авторитета, права, насилия [43, С. 68].

Власть – это возможность или способность одного индивида либо целой группы влиять на других помимо их воли и желания. Такое классическое определение дал в начале XX в. М. Вебер [13, С. 96-107]. За прошедшее столетие был внесен существенный

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

вклад в исследование феномена власти, что стало возможным благодаря его изучению представителями многих наук [8, 16, 20, 23, 44, 48].

Закономерным результатом власти явилось то, что одной формулировки явно недостаточно, так как это – явление многомерное. В частности, сюда относятся: способность требовать подчинения под угрозой санкций; степень свободы от контроля со стороны других лиц; показатель неравенства социальных статусов, при котором один ценится и стоит выше другого; способность влиять на жизненные шансы других людей; возможность навязывать свою версию порядка вопреки сопротивлению других людей. Какие бы формулировки ни предлагали ученые, ясно одно: власть – это обязательно форма социальных отношений между двумя или большим числом индивидов [22, С. 35].

В современной науке теории государства одной из наиболее значимых задач является разгадка феномена власти, приращение всякого нового знания о природе власти и механизмах властвования является едва ли не самой главной задачей в науке теории государства. Краткий ретроспективный анализ позволяет заключить, что власть, ее отдельные проявления являлись предметом изучения мыслителями древности в Египте, Индии, Китае, Греции. Например, то, что древнегреческое «архе»², обозначавшее «власть», или «главенство», имело и другое значение – первоначало, или первопричина, по-видимому, было не случайным совпадением, но смутной догадкой о природе власти.

Власть есть присущее обществу волевое отношение между людьми. Как подчеркивал Аристотель, власть необходима «прежде всего, для организации общества, которое немислимо без подчинения всех участников единой воле, для поддержания его целостности и единства» [6, С. 376]. Как мы видим уже на тот момент во времена античности, древние философы говорили о таком явлении как власть и понимании его смысла. Это говорит о том, что существование феномена власти идёт из глубокой древности по сегодняшний день.

Схожее определение содержится в большом толковом словаре русского языка, где власть определяется как «право и возможность распоряжаться, повелевать, подчинять своей воле» [10, С. 135].

В толковом словаре русского языка В.И. Даля власть определяется как «право, сила и воля над чем, свобода действий и распоряжений; начальствование; управление» [17, С. 213].

Рассмотрение различных характеристик власти позволяет сделать вывод, что она появляется и функционирует там, где возникает необходимость в согласованных действиях людей (будь то отдельная семья, группа, социальный слой, нация или общество в целом). Это позволяет консолидировать разрозненные усилия различных субъектов общественных отношений и подчинить их деятельности достижению определенных целей. В этом случае определяются ведущие и ведомые, властвующие и подвластные, господствующие и подчиненные. Как отмечает В.И. Авдийский, мотивы подчинения весьма разнообразны. В них может быть заложена заинтересованность в достижении поставленной цели, убежденность в необходимости выполнения распоряжений, авторитет властвующего и, в конечном итоге, просто – чувство страха перед нежелательными

² Архе - термин древнегреческой философии, обозначающий первоначало, принцип.

последствиями в случае неподчинения [2, С. 48-49]. Мотивы имеют определяющее значение для повышения эффективности власти и ее устойчивости. В литературе отмечается, что властные отношения объективно присущи общественной жизни. Это своеобразная плата за жизнь в обществе, ибо, как писал В.И. Ленин, «жить в обществе и быть свободным от общества нельзя» [28]. Другими словами, без социальных отношений, основанных на власти существование человеческого общества невозможно [34, С. 194]. В.И. Авдийский обращает внимание, что нормальное существование общества невозможно, если любому предоставляется возможность беспрепятственно творить произвол. Как отмечал В.С. Соловьев, «требование личной свободы, чтобы оно могло осуществиться, уже предполагает стеснение этой свободы в той мере, в какой она в данном состоянии человечества несовместима с существованием общества или общим благом. Эти два интереса, противоположные для отвлеченной мысли, но одинаково обязательные нравственно, в действительности сходятся между собой. Из их встречи рождается право» [42, С. 132].

Вопреки распространенному заблуждению, навязанному отечественной науке в советский период, власть не всегда является результатом насилия и подавления одной личностью другой. К примеру, социологами отмечается потребность человеческой личности в поиске власти над собой, которой она могла бы подчиниться. Эта потребность воздействия одного человека на другого и является той силой, которая объединяет людей в общество [2, С. 50-51]. Таким образом, как подчеркивает В.С. Соловьев, сама социальная природа человека неизбежно влечет установление власти в обществе. Однако как только проявление власти приобретает общественный характер, главной ее целью становится создание и поддержание порядка, важнейшим средством чего и выступает власть. Людям не обязательно создавать власть, в некоторых ситуациях им достаточно принять ее, подчиниться ей, тем самым и устанавливается определенный порядок в общественных отношениях. Искание порядка, как правило, сопровождается исканием власти [2, С. 50-51].

Исследуя западную традицию в познании сущности власти, В.И. Авдийский приходит к выводу о том, что в ней первичным видом власти является власть индивидуальная как производная от естественного права на свободу действия, распоряжения собой, вещами, всем, что доступно индивидам [2, С. 53]. В этой связи распространёнными моделями власти являются так называемые «межперсональные конструкции», представляющие собой отношения между двумя и большим числом субъектов.

Марксистская традиция связывает генезис власти с социальными факторами экономического свойства. Традиционным для этого подхода является понимание причин возникновения власти в социально-экономическом неравенстве, борьбе антагонистических классов в обществе, в необходимости обеспечить управление социальной целостностью в условиях нарастающей социальной дифференциации и борьбы. Возникновение власти связывается с особенностями экономической организации социума, в рамках которой «комбинированная деятельность, усложнение процессов, зависящих друг от друга, становятся на место независимой деятельности отдельных лиц. Но комбинированная деятельность обозначает организацию, а возможна ли организация без авторитета?» [32, С. 303].

Рассмотрев важные качества необходимые для понимания феномена власти,

хотелось бы выделить два основных подхода, которые на современном этапе развития общества помогут осмыслить сущность власти. Данные подходы рассмотрены профессором Р.А. Ромашовым, а это:

- атрибутивно-субстанциональный - трактующий власть как атрибут, субстанциональное свойство субъекта, а то и просто как самодостаточный «предмет» или «вещь»;

- регуляционный - описывающий власть как социальное отношение или взаимодействие на элементарном и на сложном коммуникативном уровнях [37, С.182].

Атрибутивно-субстанциональные подходы к осмыслению власти, в свою очередь, можно подразделить на волевые и структурно-функциональные.

Волевые концепции исходят из определения власти как способности или возможности навязывания воли каким-либо политическим субъектам. Такой подход был особенно влиятелен в традиции немецкой политической мысли. Г.В. Гегель [15, С. 267], Ф. Энгельс³, М. Вебер [13, С. 96-107] использовали понятие «волевого свойства» или «волевой способности» в самых разных, порой даже когнитивно полярных, определениях власти.

Так, по М. Веберу, власть – это способность определять поведение других людей даже против их воли (доминирование). Она определяется следующим образом: а) осуществляется индивидами и поэтому включает в себя тот или иной выбор, какое-либо намерение или средство; б) включает в себя представление о средстве, т.е. о том, как индивиду достичь желаемых целей; в) может повлечь за собой сопротивление и конфликт, так как осуществляется над другими индивидами; г) подразумевает, что имеются различия в интересах лиц, обладающих властью, или лиц, не имеющих власти; д) выступает на негативное влияние, включающее в себя ограничение и лишения для тех, кто подчинён доминированию [13, С. 96-107].

Такое определение власти при желании можно интегрировать и как волевое отношение, но акценты у М. Вебера, как у Г.В. Гегеля или у К. Маркса, всё же смешаются на трактовку ее как некоего потенциала политического субъекта, обладающего особыми субстанциональными качествами носителя власти [41, С. 21].

Т. Парсонс предложил структурно-функциональные концепции власти. В своих исследованиях он определяет власть как позитивную социальную способность к достижению общественных целей. При этом американский социолог исходит из того, что власть рассеяна в пределах всего общества, а не сконцентрирована в руках правящей элиты [39, С. 479-486]. В.И. Авдийский, анализируя данную концепцию, отмечает, что

³ Энгельс Ф. рассматривал проблему власти в контексте вопроса о её принадлежности определённому классу. В частности, он писал: «существенный признак государства стоит в публичной власти, отделённой от массы народа. ... государство не могло существовать без полиции, но оно было ещё молодо и не пользовалось ещё достаточным моральным авторитетом, чтобы внушить уважение к занятию, которое бывшим членам родов неминуемо должно казаться гнусным. ... классовый антагонизм, на котором покоились теперь общественные и политические учреждения, был уже на антагонизмом между знатью и простым народом, а антагонизмом между рабами и свободными, между находившимися под покровительством и полноправными гражданами. (Энгельс Ф. Происхождение семьи. Частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: В 39 т. – М.: Госполитиздат, 1953. – Т. 21. – С.118,119.

власть у Т. Парсонса представляет собой некое особенное интегрированное свойство социальной системы, имеющее целью поддержание её целостности, координации общих коллективных целей с интересами отдельных элементов, а также обеспечивающее функциональную взаимозависимость подсистем общества на основе консенсуса граждан и легитимизации лидерства [2, С. 56-60].

С атрибутивно-субстанциональными тесно соседствует регуляционные концепции власти, трактующие власти при помощи категорий «социальные отношения».

К наиболее сложным и комбинированным подходам можно отнести коммуникативные (Х. Арендт, Ю. Хабермас), а также постструктуралистские (неоструктуралистские) (М. Фуко, П. Бурдьё) модели власти, рассматривающие её как многократно опосредованный и иерархизированный механизм общения между людьми, возникновение которого обусловлено необходимостью согласования общественных действий людей при преобладании совместного интереса над частным [52]. Даже в древнем римском обществе, которое, как справедливо утверждал К.Д. Кавелин, на определенном этапе превратилось в «собрание единиц, индивидуальностей», отдельные члены социума, индивиды, «эти атомы, погруженные в себя, не имевшие между собою никакой живой связи, находившиеся только по необходимости в наружных соприкосновения между собой, связывались внешним, механическим образом в одно целое *государственной властью*» [21, С. 128].

Что касается новейших постструктуралистических (неоструктуралистических) концепций «археологии и генеалогии власти» М. Фуко и «поля власти» П. Бурдьё, то их объединяет не субстанционально-атрибутивное, а скорее реляционное видение власти как отношения и общения [53; 11, С. С.208-209].

Несмотря на различную интерпретацию сущности власти, можно отметить, что любая власть представляет собой волевою реализацию чьих-то интересов. Исходя из этого, можно предположить, что социальная власть включает в себя:

- частную власть, реализующую частные интересы отдельных субъектов социального взаимодействия;

- публичную власть – волевое отношение, в рамках, которых реализуются общезначимые, системообразующие, публичные интересы.

Что же следует понимать под определением «власть» в социальном смысле? Какие бы формулировки ни предлагали ученые, ясно одно: социальная власть – это обязательно форма социальных отношений между двумя или большим числом индивидов [22, С. 35].

С появлением государства власть отчуждается от общества и становится отличительным признаком любого государства, приобретая политический характер. Это значит, что власть как социальная функция преобразуется в политическую власть, которая служит концентрированным выражением экономических потребностей своего носителя – класса, сотрудничающих социальных сил, национальной элиты, политической партии и т.д. Политическая природа данной власти означает, что именно в государственных формах управления обществом она получает свою относительную самостоятельность от иных видов общественной деятельности (выделяется из общества и становится над обществом).

Учение о власти – один из наиболее сложных и спорных разделов исследований политической и правовой науки на всем протяжении их существования. Не составляют

исключения в этом плане и отечественные политология и правоведение. Предметом их внимания в разные периоды развития становились как общие вопросы теории власти, так и различные аспекты содержания, структуры политической власти. Однако, как отмечает М.И. Байтин, «вопрос о власти в указанном аспекте стал предметом специальной разработки в советской юридической науке сравнительно недавно, примерно с начала 60-х годов, и нуждается в дальнейшем глубоком изучении» [8, С. 103]. В отечественной литературе долгое время вне критики было энгельсовское понимание политической власти как отношение господства-подчинения [33, С. 171]. Понимание политической власти ещё больше упрощалось в советское время, будучи сводимым к классовому господству и подчинению. Политическая власть виделась исключительно сквозь призму понятий диктатуры пролетариата и диктатуры буржуазии. Такой подход частично верно отражал реальные отношения в обществе в XIX – XX вв. с устойчивыми классовыми размежеваниями. Однако абсолютизировать зависимость власти от классовых отношений и господство-подчинения во властных отношениях было бы неправильно. Реформа политической системы в Советском Союзе, справедливо подчёркивал В. Амелин, обнаружило несостоятельность многих традиционных представлений о сущности политического, о власти и властных отношениях в обществе [5, С. 3].

Такое многообразие определений политической власти объясняется сложностью и различием точек зрения на это явление. Согласившись с мнением В.И. Авдийского, выделим следующие важные аспекты, характеризующие политическую власть [2, С. 76-77]:

– политическая власть формируется в человеческом сообществе, разделенном по социальным интересам и статусам. На первоначальной стадии власть в обществе ограничена примитивными родоплеменными связями;

- политическая власть распространяет своё действие на определенную территорию;

- посредством политической властью в социуме обеспечивается порядок, основанный на принадлежности человека, группы к данной территории, социальному классу, приверженности идее;

- в отсутствие политической власти нельзя установить жёстких различий между субъектами управления и подчинения;

- политическая власть реализуется в большинстве случаев небольшими по численности социальными группами, политической элитой.

- в основе политической власти лежит процесс соединения воли множества и функционирования структур (учреждений, организации, институтов), взаимосвязи двух групп людей, относящихся к субъектам управления и подчинения [37, С.194].

Таким образом, ключевой характеристикой политической власти является реальная способность данного класса, социальной группы, индивида проводить свою волю, выраженную в политике. Понятие «политическая власть» находится в тесной взаимосвязи с понятием «государственная власть». Очевидно, что государственная власть является составным элементом политической власти. Государственная власть составляет ядро политической власти, но не исчерпывает полностью ее содержание. Политическая власть наряду с государственной властью включает в себя также власть политических партий, общественных объединений, союзов, лидеров и т.д.

Для целей данного исследования наибольший интерес представляет понятие

государственной власти, в этой связи надлежит перейти к анализу указанного явления. Многие учёные-правоведы предложили научное определение данному феномену. С развитием общества менялся государственный строй, властные отношения, соответственно и воззрения учёных также видоизменялись. Это привело к возникновению множества научных подходов к исследованию и пониманию государственной власти. Так, А.М. Витченко предлагает несколько подходов к исследованию государственной власти:

- материалистический (исследование материальных условий жизни каждой классовой эпохи);

- исторический (научное познание власти с необходимостью предполагают историческое её исследование сквозь призму случайностей, зигзагов перерывов);

- классовый, партийный (в процессе познания государственно-правовых явлений юридическая наука, как и всякая наука, вскрывает общественные силы, с которыми связано государство, выясняет экономические причины, лежащие в основе его происхождения, раскрывает взаимосвязь между ними и тем самым определяет свою точку зрения относительно государства);

- логический (он используется в единстве с историческим подходом. Логический способ предполагает и этимологическое изучение термина «власть»);

- сравнительный (познание любого предмета или явления начинается с того, что мы отличаем его от всех других предметов и устанавливаем сходство или различие. Сравнение один из конкретных способов выяснения общего, особенно и единичного при исследовании государства и права.);

- системно-структурный анализ (в последнее время в государственно-правовой науке значительно возрос интерес к проблемам системно структурного анализа. Системно-структурный анализ устраняет из науки субъективные представления и описательность, дает возможность систематизирующей форме определять свойства классифицировать и упорядочивать объекты и события);

- функциональный (предполагает не только установление её составных элементов, но и изучение их в движении [14, С. 180]. Функциональный подход к пониманию власти достаточно распространён в современных изданиях. Г.Н. Манов утверждал, что любая власть, в том числе государственная – это особая функция по руководству, управлению и координации волевых действий людей [31, С. 42]).

Спектр мнений по поводу определения понятия «государственная власть», на наш взгляд, вышеобозначенными не ограничивается. В.Е. Чиркин определяет государственную власть как «возникающее на основе социальной асимметрии в обществе и обусловленное потребностями управления им социальное волевое отношение, в котором из сторон является особый политический субъект – государство, его орган, должностное лицо» [48, С. 16]. Из данного определения следует, что государственная власть не является совокупностью органов государства, а «реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, судьи и т.д.)» [48, С. 16]. С.И. Митин пишет: «Государственную власть следует определять в двух смыслах – в виде отношения субъекта и объекта властвования и в качестве системы органов, в которой указанное отношение материализуется» [35, С. 55]. Представитель психологической школы права, Л.И. Петражицкий, признавая принуждение атрибутом власти, понимал

государственную власть как правоотношение, о власти говорил как о правах одних во взаимосвязи с обязанностями других [40, С. 192].

Изучение различных источников нормативно-правового содержания позволяет прийти к выводу, что понятия «власть» и «государственная власть» скорее политические, чем правовые категории. Вместе с тем их использование в официальных документах предполагает формализацию данных понятий и включение в категоричный аппарат, применяемый, прежде всего, в правотворческом процессе.

На первый взгляд наиболее простым вариантом может показаться формализация понятия «государственная власть» через отождествление ее с органами государства. Однако Конституция РФ не исходит из такого понимания власти. Более того, изучение норм Конституции РФ позволяет прийти к выводу о преобладающем понимании государственной власти как совокупности полномочий, реализуемых специально учреждаемыми органами, при этом вторым пониманием будет интерпретация государственной власти как совокупности (системы) государственных органов [30, С. 95].

Важно отметить, что государственная воля в большинстве своем реализуется посредством юридических норм. Правовые нормы выступают наиболее действенными средствами «проведения» государственной власти, служат «средством осуществления власти» [19, С. 219], они «способны достаточно точно, в деталях, в частности фиксировать требования, предъявляемые к поведению людей, рамки и условия поступков, подробно расписывать возможные или требуемые варианты поведения, последствия несоблюдения законных требований» [18, С. 168] и «этим способствуют развитию общества в нужном для государственной власти направлении.

Государство посредством власти не только создает юридические нормы, при помощи права регулирует существующие общественные отношения, но и специальными средствами и методами обеспечивает их соблюдение. Государство – это «политическая организация общества, обеспечивающая его единство и целостность, осуществляющая посредством государственного механизма управление делами общества, суверенную публичную власть, придающая праву обязательное значение, гарантирующее права, свободы граждан, законность и правопорядок» [36, С. 3-8].

Н.В. Макарейко пишет, что «основное различие между государственной властью и государством заключается в том, что государственная власть – это социально-психологическое, а значит волевое явление, государство же есть организационная форма власти. Из этого следует, что государственная власть – это система властеотношений, присущих любому обществу, в то время как государство – средство укрепления и сохранения этих отношений, их гарант, орудие осуществления государственной власти» [29, С. 28].

Для более детальной характеристики государственной власти целесообразным является рассмотрение присущих ей признаков, к числу которых следует отнести следующие:

1. *Государственная власть* является качественной разновидностью социальной власти. В этой связи она призвана организовать, упорядочить наиболее значимые общественные отношения.

Будучи обязательным признаком государства, государственная власть неотделима от

государства. Тем не менее, отождествление этих понятий является принципиально неверным⁴. В современном правоведении широкое распространение подходы к определению понятия «государственная власть» через взаимосвязь с социальной властью, характеризующие её как реализацию властной воли (В.Е. Чиркин) [49, С. 16], волевое общественное отношение, определяемое через присвоение чужой воли или через отношение суверенитета и зависимости, проявляемое в неполитической и политической формах (М.А. Крашенинников) [26, С. 21-22], официальную инстанцию (структуру), представляющую общество (С.Н. Кожевников) [24, С. 76-77].

2. *Государственная власть* – официальный представитель общества. Государственная власть – это самая широкая, всеобъемлющая власть, принадлежащая исключительно политически организованному обществу – государству, которое в свою очередь:

– представляет всех членов общества, а не какую-либо их часть (как, например, политические партии, наделенные политической властью). Так, политические партии, объединяя в своих рядах наиболее политически активные группы граждан, играют ключевую роль в выявлении политической воли различных групп населения и выработке политического курса в соответствии с этой волей. Но придание этой воле общеобязательного характера происходит только через государство, в рамках его механизма, где она должна проходить проверку на соответствие интересам всего сообщества с целью реализации посредством государственной власти;

– по политической природе своей всякое государство универсально, общенационально, несмотря на многонациональность и сложное федеративное устройство Российского государства. В связи с этим государственная власть территориально универсальна. Так, согласно ст. 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, органы государственной власти ее субъектов входят в единую систему государственной власти в Российской Федерации. Единство государства предопределяет единство его государственно-властного пространства;

– отношение государства к каждому члену общества юридически оформляется институтом гражданства (подданства), что неравнозначно членству или участию в любых иных, например политических или общественных организациях.

3. *Государственная власть* – это легальная власть. Она основана на праве, юридических (правовых) законах. Её носители, субъекты, как члены определенного государства, имеют определенные юридические права и обязанности. Их деятельность и отношения регулируются принятыми в данном государстве законами, а также нормами международного права.

Легализация государственной власти – это юридическое провозглашение правомерности ее возникновения (установления), организации и деятельности.

⁴ Так, В.М. Хвостов ставил знак равенства между государством и государственной властью: «Верховная власть в государстве, в принципе, так же едина, как и само государство. Она не представляет собою совокупности отдельных полномочий, между которыми существуют пробелы, но не связное: единство». См.: *Хвостов В.М.* Общая теория права: Элементарный очерк. – СПб.: Н. П. Карбасников, 1914. – С. 15.

Государственная власть должна быть законной.

Во-первых, должно быть законным само ее происхождение (установление). Легальность государственной власти может устанавливаться в самых разных формах и самыми разными способами (например, принятие на референдуме), узурпация, захват государственной власти (как правило, это насильственное действие) незаконны, поскольку государственная власть должна вручаться ее органам в соответствии с процедурами конституции.

Во-вторых, законной должна быть ее организация. В современном государстве власть не может осуществляться без непосредственного участия народа, например, путем выборов государственных органов.

В-третьих, законными должны быть сфера полномочий государственной власти, отношения, которые она вправе и может регулировать. Вмешательство государственной власти в частную жизнь граждан противоречит принципам свободы личности, естественных прав человека, которые являются постулатами подлинной легальности.

Наконец, в-четвертых, законными должны быть формы и методы деятельности государственной власти.

Таким образом, легальность государственной – это юридическая и этически нейтральная её характеристика. Легальная власть может на определенном этапе стать нелегитимной (от лат. *legitimus* – законный, правомерный) в глазах населения. Легитимность – это уже этическая, оценочная характеристика власти (существующая власть является хорошей или плохой, справедливой или несправедливой, честной или нечестной и т.п.).

4. *Государственная власть* – это легитимная власть. Легитимность государственной власти выражается, прежде всего, «в признании этой власти населением страны в качестве публичной, формальной и обладающей престижем, в силу которого она диктует обязательные требования и устанавливает образцы поведения» [9, С. 277].

Легитимная государственная власть – это власть, соответствующая представлениям общества данной страны о должной государственной власти. Такие представления связаны, прежде всего, не с юридическими нормами, а с материальными, социальными, политическими, духовными условиями общественной жизни, с индивидуальной и общественной психикой людей, их коллективов.

В основе легитимации лежит вера людей в то, что их блага зависят от сохранения и поддержания данного порядка в обществе убеждение в том, что такой порядок выражает их интересы. Легитимация прямо связана с интересами людей, которые чаще всего оцениваются ими осознанно, по иногда имеют неосознанный характер.

Следствием легитимности государственной власти является ее авторитет у населения, признание права управлять и соглашение подчиняться. Легитимность повышает эффективность государственной власти, опирающуюся на большинство населения.

Существуют несколько основных форм легитимации государственной власти [7, С. 20-46]. Немецкий политолог М. Вебер впервые выделил три из них, традиционную, харизматическую и рациональную. Первая форма связана с обычаями, традициями населения, нередко с особой ролью религии, с личной, племенной, сословной

зависимостью. Наиболее отчетливым примером является влияние обычаев и религии во многих мусульманских странах. Харизматическая легитимность (харизма от древнегреческого – «божественный») обусловлена особыми качествами выдающихся личностей, реже – их коллективов, которым приписываются качества, способные определять поведение людей. Рациональная легитимация основана на разуме: население поддерживает или отвергает государственную власть, руководствуясь собственной оценкой мероприятий этой власти.

5. *Государственная власть* суверенна и обладает верховенством в обществе. Суверенитет государственной власти выражается в ее верховенстве внутри страны и независимости на международной арене.

Суверенитет Российской Федерации является одной из основ ее конституционного строя. Согласно ч. 1 ст. 4 Конституции РФ он распространяется на всю территорию Российской Федерации.

Распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию означает, что государственная территория является пространственным пределом распространения государственной власти Российской Федерации. Территориальное верховенство государственной власти выражается в том, что в пределах территории Российской Федерации не допускается иной власти, которая могла бы существовать наряду с нею или вне ее контроля.

Данное положение означает также неделимость суверенитета Российской Федерации. Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти помимо многонационального народа России и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции РФ, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ.

Распространение суверенитета государственной власти на всю территорию России является основой ее независимости в международных отношениях. Он неразрывно связан с безопасностью России, включающей обеспечение целостности и неприкосновенности ее территории, которая достигается комплексом мер экономического, политического и иного характера.

6. *Государственная власть* – это публичная власть. Публичность власти – принципиальное свойство любой, в том числе государственной организации; она – гарантия единства и целостности государства, его существования. Публичная власть государства проявляется как полномочность государственных органов, сбалансированная судебными, административными, иными правовыми демократическими процедурами, осуществлять политически, экономически, физически или иначе принуждающее воздействие.

Государственная власть является высшей формой публичной власти, поскольку: во-первых, ее социальный источник – особый территориальный коллектив, народ всей страны, во-вторых, в силу этого только она обладает суверенным характером, является суверенной разновидностью публичной власти, в-третьих, только она может регулировать

все вопросы жизнедеятельности общества, в-четвертых, именно она юридически наделяет кругом предметов ведения и полномочиями остальные публичные территориальные коллективы, наделяет основами компетенции их органы. Подробнее соотношение государственной и публичной властей мы рассмотрим в следующем параграфе этой работы.

7. *Государственная власть* реализуется специализированным государственным аппаратом. Государственная власть, как власть вообще, должна быть реализована специальным субъектом. Таким субъектом для государственной власти выступает государственный аппарат: государственные органы, их должностные лица. Более того, организационное воплощение государства как раз и состоит в оформлении государственного аппарата как элемента механизма государственной власти. Изменяющийся характер современного демократического развития государств дает почву для рассмотрения демократии не в ее традиционном понимании – как власти народа, народовластия, а как сочетание полномочий органов государства на осуществление государственной власти и «полномочий» народа оказывать влияние на их деятельность [12, С. 4-5].

Государственный аппарат включает в себя органы государственной власти, т.е. структуры, непосредственно осуществляющие государственную власть (органы законодательной, исполнительной и судебной власти), а также иные органы, обеспечивающие государственно-властную деятельность, т.е. организационные структуры, которые, не имея властных полномочий, осуществляют координационные, аналитические, информационные и иные функции, способствующие эффективной реализации задач органов государственной власти.

8. *Государственная власть* – это власть, которая осуществляется при помощи различных, в том числе и специальных, средств и методов. Государственная власть, как и любая власть, может осуществляться, используя самые различные средства и методы. Это могут быть сила авторитета, традиции, идеология, религия, пропаганда, поощрительные меры и т.д. Вместе с тем государственная власть располагает и своими, специальными средствами и методами, которых нет ни у одной другой социальной власти.

К специальным средствам осуществления государственной власти относятся органы государства, в своем единстве образующие государственный аппарат. К специальным методам осуществления государственной власти относятся разнообразные методы государственного убеждения, принуждения, вплоть до применения физического насилия и подавления. Система методов, способов и средств осуществления политической власти образует понятие «государственный (политический) режим».

9. *Государственная власть* является средством общественного компромисса. К числу условий, благоприятствующих регулированию и разрешению конфликтов между обществом и органами государственной власти, справедливо относят равновесное соотношение сил противоборствующих сторон и признание ими процедуры переговоров как способа выработки взаимоприемлемых решений. Однако положительный результат возможен только в том случае, если субъекты конфликта проявят к тому политическую волю, способность вести переговоры, склонность к компромиссам.

Естественно, что равновесие, достигаемое посредством политического компромисса

между обществом и государственной властью, является подвижным, оно постоянно колеблется, нарушается и восстанавливается. С точки зрения ряда авторов, в частности, В. Алтухова, такое равновесие, т.е. компромисс, и составляет основу стабильного, устойчивого развития. «По сути же дела, речь идет о становлении нового социального качества (стабильность, общенациональное согласие)» [4, С. 22].

Исторически наибольшую способность к компромиссам обнаруживали либеральные демократии Запада, само социальное устройство которых, тип хозяйственной деятельности, политическое развитие и диалоговая политическая культура облегчали и стимулировали взаимные уступки и поиск баланса интересов. Важно отметить, что для демократического режима одинаково опасна как избыточная приверженность идеям, т.е. неприятие компромиссов, так и избыточное стремление к последним. Сама природа компромисса предполагает наличие определенных, традиционно признаваемых принципов справедливости, на основе которых могут быть сделаны взаимные уступки. «Индивидуумы с готовностью поступятся некоторыми специфическими интересами и притязаниями только тогда, когда их заинтересованность в сохранении чего-то более ценного еще сильнее», - подчеркивает американский историк Джек Хэллоуэлл [47, С. 38-39].

10. *Государственная власть* опосредована правом. С.А. Котляровский писал: «власть и право – две стихии государства, хотя не в одинаковой степени первоначальны. Однако мы можем пользоваться обычным сопоставлением права и государства, если только не забудем, что essential государство – власть, особым образом квалифицированная, но всё же именно власть» [25, С. 34].

Государственная власть как верховная власть на определённой территории осуществляет руководство подвластными лицами через издание правовых норм, доведение их содержания до подвластных субъектов, подчинение их этим нормам, а также посредством применения мер юридической ответственности за противоправные действия. Регулируя наиболее важные стороны общественной деятельности и человеческой жизни, государственная власть реализует социальные потребности, достигая целей функционирования и развития социальной общности. Как отмечал А.С. Алексеев, ни одно государство «немыслимо без правового порядка. т.е. принудительных норм, которые разграничивали бы сферы интересов... отдельных людей и союзов и определяли бы формы их совместной деятельности» [3, С. 141].

11. *Государственная власть* имеет определенный территориальный масштаб функционирования. Государственная власть – это не только целенаправленная организованная, но и территориальная власть, то есть власть, которая возникает, существует, функционирует и развивается внутри государства как территориальной организации людей, которая осуществляется строго в пределах (границах) территориального данного, государства, а также, ограничена ими.

Выше перечисленные признаки позволяют сформулировать следующее определение понятия «государственная власть». Государственная власть – это качественная разновидность социальной власти, обладающая суверенитетом, верховенством, действующая в пределах территории всей страны и определяющаяся способностью или возможностью специально уполномоченных государством органов и должностных лиц при помощи соответствующих, основанных на праве средств и методов оказывать волевое

воздействие на различных субъектов права в целях решения стоящих перед государством задач.

Мы согласны с мнением Л.С. Явича о том, что «любые дефиниции имеют, как давно известно, недостатки, не охватывая всех сторон и свойств данного предмета исследования, всегда находящегося в развитии... Однако научное определение имеет и достоинства, связанные с тем, что оно кратко формулирует существующее понятие данного явления и отражает соответствующую ступень его познания» [51, С. 101-102]. Так и для нашей работы представленное определение понятия «государственная власть» может рассматриваться необходимым рабочим инструментом, позволяющим продолжить исследование.

Литература

1. Абакаров Д.К. Государственная служба в контексте проблем профессионализации государственных служащих // Образование и общество. 2012. Т. 5. №76. С. 4-12.
2. Авдийский В.И. Механизм легитимации государственной власти : Историко-теоретическое исследование: Дис... д-ра юрид. наук. – СПб, 2002.
3. Алексеев А.С. Русское государственное право. М., 1897.
4. Алтухов В. Компромисс - новое слово эпохи? // Свободная мысль. 1993. № 16. С. 14-26.
5. Амелин В.Н. Власть как общественное явление//Социально-политическое науки. М. 1991. №2. С. 3-15.
6. Аристотель. Сочинения: В 4 т. Т. 4. – Москва, 1984. Т. 4.
7. Ачкасов В.А., Елисеев С.М., Ланцов С.А. Легитимация власти в постсоциалистическом российском обществе. М., 1996.
8. Байтин М.И. Государство и политическая власть. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972.
9. Барахин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М.: Книжный мир, 2005.
10. Большой толковый словарь русского языка/Гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 2001.
11. Бурдьё П. Социология политики: Пер. с фр. – М.: Socio-Logos, 1993.
12. Васильев А.В. Демократия: теоретические аспекты и практика современной России // Теория права и государства. 2005. № 12. С. 4-11.
13. Вебер М. Избранные произведения: Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1990.
14. Витченко А.М. Теоретические проблемы исследования государственной власти. – Саратов: Манускрипт, 1982.
15. Гегель Г.В. Сочинения: В 16 т. Т. 7. – М., Л., 1935.
16. Григорян Л.А. Народовластие в СССР. – М.: Юрид. лит., 1972.
17. Даль В.И. толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т.– СПб.: ТОО «Диамант», 1996. – Т. 1.
18. Дюрягин И.Я. Право и управление. М.: Юридлит.,1981.
19. Драма обновления / Под общ. ред. М.И. Мелкумяна, М.: Прогресс, 1990.

20. Исаев И.А. *Politica hermetica: скрытые аспекты власти*. М., 2003.
21. Кавелин К.Д. Что есть гражданское право и где его пределы?: Один из современных юридических вопросов. – СПб.: Тип. Академии наук, 1864.
22. Калитанова Т.В. Власть в демократическом государстве: основы институционализации и функционирования: дис...к.ю.н. – Саратов, 2004.
23. Кистяковский Б.А. *Сущность государственной власти*. Ярославль, 1913.
24. Кожевников С.Н. *Теория государства и права: Курс лекций. Государство: сущность, функции, механизм. Часть 1.* – Н.Новгород: «Стимул-СТ», 2003.
25. Котляровский С.А. *Власть и право. Проблемы правового государства.* – СПб.: Изд-во «Лань», 2001.
26. Крашенинников М.А. *Политическая власть рабочего класса: вопросы становления, содержания, форм.* – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1990.
27. Левакин И.В. *Государство в политической системе республики – субъекта Российской Федерации (по материалам Республики Мордовия): теоретико-государственный и историко-правовой аспект: Автореф. дисс. на соискание учёной степени к.ю.н.* – Саранск. 1995.
28. Ленин В.И. *Партийная организация и партийная литература // Новая жизнь.* – 1905. – 13 ноября.
29. Макарейко Н.В. *Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка : дис...к.ю.н. 12.00.01.* – Нижний Новгород, 1996.
30. Малый А.Ф. *Государственная власть как правовая категория // Государство и право.* 2001. № 3. С. 94-99.
31. Манов Г.Н. *Признаки государства: новое прочтение//Политические проблемы теории государства.* М., 1993.
32. Маркс К., Энгельс Ф. *Сочинения: В 39 т.* – М.: Госполитиздат, 1955. – Т. 18.
33. Маркс К., Энгельс Ф. *Сочинения: В 39 т.* – М.: Госполитиздат, 1955. – Т. 21.
34. Меленчук И.С. *Государственная власть и личность / Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации // Сборник материалов учебной научно-практической конференции.* Ростов н/Д.: Издательский Дом «Проф-Пресс», 2003.
35. Митин С.И. *Государственная власть: понятие и закономерности организации: Дисс...канд. юрид. наук.* Красноярск, 2004.
36. Носов С.И. *О соотношении понятий «государство», «государственный аппарат», «государственный орган» и «орган государственной власти» // Гражданин и право.* 2007. № 5. С. 3-8.
37. Оль П.А., Ромашов Р.А., Тищенко А.Г., Шукшина Е.Г. *Государство, общество, личность: проблемы совместимости.* М., ЮРИСТЪ, 2005.
38. Панарин А.С. *Философия власти.* М., 1993.
39. Парсонс Т. *О понятии «политическая власть» / Антология мировой политической мысли: В 4 т.* – М., 1997. – Т. II.
40. Петражицкий Л.И. *Теория права и государства в связи с теорией нравственности.* СПб., 1907.
41. Свенцицкий А.Л. *Сила власти в зеркале социальной психологии // Общество и политики: современные исследования, поиск концепций / Под ред. Большакова В.Ю.* СПб.

2000.

42. Соловьев В.С. Соч. в 2 т. Т. 1. М., 1990.
43. Философский словарь / Под. ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1987.
44. Халипов В.Ф. Власть. Основы кратологии. М.: Луч, 1995.
45. Хвостов В.М. Общая теория права: Элементарный очерк. – СПб.: Н.П. Карбасников, 1914.
46. Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России (общеправовой анализ): дис...к.ю.н. – Нижний Новгород, 2005.
47. Хэллоуэлл Дж. Х. Моральные основы демократии. М., 1993.
48. Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005.
49. Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1994.
50. Энгельс Ф. Происхождение семьи. Частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: В 39 т. – М.: Госполитиздат, 1953. – Т. 21.
51. Явич Л.С. Общая теория права. – Л.: Изд-во Лен. ун-та, 1976.
52. Arendt H. The origins of totalitarianism. N.Y., 1963.
53. Bourdieu P. La Distinction. Pensée sociologique. XXe siècle / Fiche 95. URL: http://00h00.giantchair.com/html/ExtraitsPDF/27454100831100_1.PDF

— ● —



Samojljuk R. N. Gosudarstvennoe upravlenie v oblasti obespechenija bezopasnosti dorozhnogo dvizhenija / R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 2. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.

— ● —

Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

— ● —

Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.

Юридические науки

УДК 340.11

Соотношение государственной и публичной власти¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

Резюме: монография по предмету теоретико-правовых исследований, посвященных анализу методов осуществления государственной власти в Российской Федерации. В монографии раскрывается социально-правовая природа, понятие и виды методов осуществления государственной власти, а также проблемы их реализации.

Ключевые слова: государство, государственная власть, юридические науки, теория правовых исследований.

Рассмотрение вопроса о соотношении государственной и публичной власти в контексте заявленной темы исследования имеет принципиальное значение. Это обусловлено тем, что необоснованное расширение границ государственной власти влечет за собой ограничение прав, свобод, законных интересов граждан и других субъектов общественных отношений, вторжение государства в те сферы социальной жизни, куда оно не должно вмешиваться. Чрезмерное огосударствление социальных отношений происходит посредством применения соответствующих методов воздействия, чего в условиях формирования гражданского общества и построения правового государства допустить нельзя. В этой связи необходимо доктринально определить сферы ответственности (функционирования) государственной власти и иных видов публичной власти.

Как нами было отмечено ранее, структурными элементами власти являются взаимосвязанные между собой интерес и воля. Власть в любом своем проявлении представляет собой осознанное воплощение посредством воли определенных интересов. Исходя из этого, ученые выделяют частную и публичную власть как реализующую, соответственно, частные и публичные интересы. И публичная, и частная власти выступают в качестве разновидностей социальной власти.

В самом общем виде, под социальной властью понимается способность чьей-либо воли оказывать определяющее воздействие на поведение другого субъекта (например, власть в семье, различных общественных организациях и т.п.). Социальная власть неотделима от любой более или менее организованной и устойчивой общности людей, будь то род, племя, семья, общественная организация, партия или даже государство. Власть – едва ли не определяющее свойство, обеспечивающее существование

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

общественных институтов.

Власть придаёт обществу целостность, служит важнейшим фактором в организации порядка. Иными словами, это системообразующий элемент, обеспечивающий жизнеспособность общества. Под действием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей, а совместная жизнь людей делается организованной и упорядоченной.

Необходимость социальной власти в человеческих коллективах возникает из их совместной осознанной деятельности, что предполагает разделение труда, регулирования поведения, установление определённой иерархии, порядка взаимоотношений людей в коллективе и коллективов между собой. Социальная власть, в любом ее выражении, всегда содержит элемент принуждения, формы которого многообразны. В этой связи, определяют множество разновидностей власти по самым различным основаниям деления: экономическая, военная, идеологическая, религиозная, корпоративная и т.д.

Таким образом, социальная власть присуща любой общности и в своей реализации может опираться на различную основу – обычаи, традиции, право, мораль и прочее.

Публичная власть как разновидность социальной власти распространяется на все государственно-организованное общество в целом, а не на отдельные социальные группы, обеспечивая порядок и стабильность в обществе посредством экономического, идеологического и организационно-правового воздействия, реализуемого с помощью специального аппарата [5, С. 87-88].

Государственная же власть, будучи связанной с такой социальной организацией общества, как государство, представляет собой особую разновидность социальной власти, опирающуюся на право. Государство – это, прежде всего, и главным образом *öffentliche Gewalt*² (публичная власть), которую Энгельс назвал важнейшей отличительной чертой государства [19, С. 170-171; 17, С. 250, 251, 253, 289 и др.].

Под публичной властью следует понимать способность и возможность специально уполномоченных обществом и государством субъектов реализовывать общезначимые, системообразующие, публичные интересы в рамках соответствующих правоотношений. Является достаточно устоявшимся пониманием, что именно «публичная власть, территориальная организация граждан (или подданных) и суверенитет – таковы основные признаки государства» [9]. Наличие публичной власти служит условием и гарантией сохранения целостности и нормального функционирования как отдельной общности людей, так и государства в целом.

Советская наука не признавала разграничения и независимого сосуществования публичных и частных интересов. Считалось, что у индивида не может быть каких-либо интересов, не совпадающих с интересами общества и его главного авангарда, организующей и направляющей социал-демократической (позже – коммунистической) партии. Традиционным для советского обществоведения стало цитирование слов В.И.Ленина из письма Д.И. Курскому: «Мы ничего частного не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное... Отсюда - расширить

² Важно отметить, что немецкое выражение «*öffentliche Gewalt*» имеет прямой перевод «общественное насилие», «общественное принуждение».

применение государственного вмешательства в частно-правовые отношения» [16, С. 398]. В результате такой установки на свет появился, по выражению С.С. Алексеева «бессильный правовой инвалид – Гражданский кодекс, который не является сводом частного права» [2, С. 242-243]. Таким образом, на практике непризнание частных интересов происходило не только в сфере государственного хозяйствования.

В то время публичная власть понималась исходя из учения марксизма-ленинизма. Учеными-государствоведами было выработано несколько подходов к определению публичной власти. Согласно первому подходу, публичная власть отождествлялась с общественной. Л.А. Григорян писал, что «термин «публичная власть» означает всего лишь «общественная власть». А общественная власть существует во всяком обществе» [8, С. 16-21]. Кроме Л.А. Григоряна, отождествлял общественную и публичную власть И.А. Азовкин [1, С. 12-13]. М.И. Байтин также утверждает, что «политическая, государственная власть представляет собой разновидность общественной, публичной власти» [4, С. 134]. Л.И. Каск заявил, что «публичной властью» являлась и власть в родовом обществе. Равным образом можно называть власть при государственной организации «общественной властью» [13, С. 27].

Другие авторы придерживались мнения, что публичную власть нельзя отождествлять с общественной, публичная власть является синонимом государственной и политической власти. Так, И.М. Степанов писал: «Публичная, т.е. политически организованная власть, есть власть господствующего класса...» [7, С. 84]. А.И. Ким, полемизируя с Л.А. Григоряном, утверждал: «...мы убеждены, что общественная и публичная власть не тождественны; тождественны же публичная и государственная власти, порожденные политическими отношениями» [14, С. 65]. Его мнение разделяет и А.Г. Аникевич [3, С. 47]. Данную точку зрения можно встретить и в учебной литературе: «Под публичной властью понимается политическая власть или – что тоже самое – организованное насилие одного класса для подавления другого» [7, С. 84].

Несколько иного мнения придерживается Т.Н. Семенова, считающая, что публичная власть – это «не всякая существующая в обществе власть, а только такая, которая охватывает всех его членов, власть в пределах всего социального организма в целом» [24, С. 14]. В периодических изданиях тех лет также можно встретить высказывание о том, что публичный характер власти означает руководство общими делами общества [30, С. 15]. Такие подходы ближе к современному пониманию сущности публичной власти, но они не вписывались в существующие идеологические догмы, кроме того, данные точки зрения не были достаточно аргументированы и подверглись критике.

В существовавших подходах в то же время отсутствовало единство взглядов. Мнения разошлись по поводу того, что понимать под общественной властью. Одни авторы общественную власть трактовали как власть, существующую в любом обществе, как функцию любого общества, средство упорядочивания общественных отношений. Сторонником такого подхода является Л.А. Григорян, который выделял две формы общественной (публичной) власти.

Первая форма – это общественное самоуправление как власть чисто общественная или просто общественная, совпадающая с обществом, принадлежащая всему обществу, осуществляемая самим обществом в интересах всех членов общества без создания

какого-либо специального аппарата осуществления этой власти, стоящего над обществом, и опирающаяся лишь на «силу авторитета», на убеждение, воспитание и общественное воздействие.

Вторая форма – политическая или государственная власть – власть не всего общества в целом, а одного или нескольких классов, господствующих в обществе, власть, отчуждаемая от общества и становящаяся над ним, требующая для своего осуществления специально созданного профессионального аппарата и опирающаяся на специфические средства государственного принуждения [7, С. 85].

Другие авторы исходили из мнения, что интегрирующим видом власти, объединяющим все виды и формы власти в различных обществах, является не общественная, а социальная власть. Последняя же делится на общественную и государственную. «Общественная власть не может быть интегрирующей властью: имея всеобщее значение не для каждого общества, она не может быть властью в широком смысле слова. Такой властью может быть только социальная, т.е. власть, функционирующая в каждом обществе в различных сферах социальной жизни, власть как выражение волевых общественных отношений. Такая социальная власть – функция любого общества, любой более или менее устойчивой общности (коллектива) людей. Она проявляется в многообразных формах. В государственно-организованных обществах она проявляется как государственная и общественная власть» [14, С. 31].

С нашей точки зрения, прежде всего, не следует искать глубоких различий между терминами «общественная власть» и «социальная власть». Мы считаем эти понятия синонимами, а публичную власть рассматриваем одной из разновидностей социальной (общественной) власти наряду с частной. Разграничение в последнем случае, по нашему мнению, должно осуществляться по признаку обеспечения интересов либо общества, социальной группы, либо отдельно взятого индивида (субъекта права). Публичные интересы общества, которые, по крайней мере, в идеале призвана реализовывать публичная власть, могут не совпадать с личными, индивидуальными или корпоративными интересами. Принципиальное их различие было установлено еще в древности. К примеру, в Древнем Риме юристы вкладывали в основу разграничения публичного и частного права разграничение публичных и частных интересов. Так, древнеримский юрист Ульпиан в знаменитых Дигестах Юстиниана (Кн. 1, титул 1, 1, §2 de justitia et jure) писал: «Публичное право, которое относится к положению римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении»³.

³ В оригинале данная фраза звучит следующим образом: «Publicum jus est quod ad statum rei Romanie spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet, sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatum». См.: Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. – М.: Зерцало, 1997. – С. 157. Отметим, что Доминиций Ульпиан (ок. 170-228 г.г. н.э.) – не первый, кто употреблял данные термины. Понятия «публичное право» и «частное право» встречаются в работах Квинта Элия Туберона (I век до н.э.) и Марка Туллия Цицерона (106-43 до н.э.). См.: История политических и правовых учений: учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – С. 96; Цицерон. Диалоги. О государстве. О законах. – М.: Наука, 1966.

Субъектом, уполномоченным осуществлять задачу реализации публичных интересов общества, является, прежде всего, государство в лице его органов и должностных лиц. В условиях практически полного огосударствления общества, когда единственным социально значимым видом власти в обществе является государственная власть (таким, например, было советское государство), понятие «публичная власть» особой смысловой нагрузки не несёт. Этим и объясняется тот факт, что в отечественной литературе долгое время понятие «публичная власть» практически не употреблялось.

В современной российской юридической литературе, несмотря на новые социально экономические условия, прослеживается определенная преемственность в понимании природы публичной власти, прежде всего, в части отсутствия единообразия в толковании данного понятия как такового.

Ряд авторов базирует свою интерпретацию понятия «публичная власть» на словарном значении прилагательного «публичный», раскрываемого, как правило, через слова «явный», «открытый» и т.п. Так, например, В.Ф. Халипов дает следующее определение понятия: «Публичная власть – власть (в присутствии публики), открытая народу и его суждениям, общественная по характеру, не частная, вовлекающая в управление широкие круги населения» [27, С. 553].

В.Е. Чиркин, не давая определения публичной власти, обращает внимание на интересы, которые призвана обеспечивать публичная власть. Он пишет, что публичная власть существует в территориальном публичном коллективе (общество в данном конкретно взятом государстве, народ субъекта федерации, муниципального образования и др.). Публичная власть призвана действовать, прежде всего, в интересах таких территориально-организованных коллективов и, соответственно, представляет собой воплощение их интересов [29, С. 20].

Л.М. Мамут указывает на имманентность⁴ публичной власти обществу, её двойную объективацию. С одной стороны, она объективируется в людях, составляющих государственно-организованное общество, как социальная функция, с другой объективируется в сети структур публичных отношений, институтов, норм, процедур, ролей. Л.М. Мамут пишет: «Публичная власть удовлетворяет потребности общества, достигшего известной стадии исторической зрелости, в полномасштабной интеграции, в надлежащем упорядочении социального общежития, в управлении общественным целым. Благодаря ей, оно (а стало быть, народ) делается государственно-организованной коллективностью, публично-властной организацией. Эта организация (и организованность) наделяет народ такими специфическими чертами-качествами, которых нет у народа-населения и нет у народа-нации» [18, С. 36].

А.А. Югов считает, что публичная власть «... есть система всеобщего участия населения в решении совместных дел» [32, С. 12]. Он дает следующие характеристики публичной власти. «Публичная власть – это всякая политическая власть, осуществляемая гражданами в коллективных формах. Публичная власть – это особая и самостоятельная власть, не совпадающая по своему содержанию и объему с властью государственной. В известном смысле, публичная власть, когда мы понимаем ее как власть народа в целом,

⁴ Лат. Immanentis – «пребывающий внутри»

есть высшая форма власти» [27, С. 130].

В целом следует отметить, что в российской теоретико-правовой литературе зачастую не принимается во внимание достаточно устойчивое, сформированное в европейском законодательстве и правоприменительной практике понимание сущности публичной власти. В зарубежных изданиях понятие «публичная власть» трактуется принципиально по иному, нежели в российских. К примеру, понятие «органы публичной власти» одно из изданий раскрывает следующим образом: «организации, которые созданы государством для осуществления публичных интересов, имеющие различные уровни автономии от государства в зависимости от типа деятельности, которую они призваны осуществлять [39]. Таким образом, в основу разграничения в данном случае кладется различие публичных и частных интересов.

Таким образом, в наиболее развитых зарубежных государствах, где развитие социума шло несколько по-другому, отличается и сформированное там понимание публичной власти. В ходе развития демократических институтов и формирования гражданского общества в этих странах на повестку дня встал вопрос о целесообразности осуществления государством тех функций, которые более эффективно могут быть реализованы субъектами негосударственного сектора (частными, волонтерскими организациями и т.п.) [42]. К примеру, в странах Европы в последние 20 лет общепринятой стала практика передачи ряда государственных функций в частный сектор как на постоянной основе, когда государство практически полностью снимает с себя обязанность осуществления определенных функций, так и временно, по контракту⁵. При этом один и тот же субъект права в одной ситуации может выступать как осуществляющий государственную функцию (быть субъектом публичного права), в другой – как частное лицо, что влечет, естественно, за собой соответствующие правовые последствия. К примеру, врач общей практики, исполняя свои обязанности в рамках программы обязательного медицинского страхования, являет собой представителя публичной власти, однако в отношении с частными клиентами – он же выступает лишь частным лицом и, соответственно, не государство, а он сам должен нести ответственность за свои действия [35].

Дело в том, что Европейский суд по правам человека и в целом европейская судебная практика возлагает на государства бремя ответственности за нарушение положений Конвенции не только государственными, но и негосударственными органами, хотя бы и временно, но исполняющие публичные функции. При этом государства не могут снимать с себя соответствующую обязанность и возлагать защиту прав и свобод человека на частные организации и индивидуальных лиц [43]. В тех случаях, когда государство полагается на частные организации в осуществлении своих функций, к примеру, в вопросах оказания юридической помощи (дело «Ван дер Мюссель против Бельгии» (1983 г.) или общего образования своих граждан (дело «Костелло-Робертс против Соединенного Королевства» (1993 г.)), оно по-прежнему сохраняет за собой бремя ответственности за любые нарушения, произошедшие в ходе осуществления подобных действий частными лицами. Более того, государство, как субъект с особым правовым статусом, несет

⁵ См., например, материалы выступления Министра внутренних дел в ходе обсуждения этого вопроса в Палате общин Соединенного Королевства: Home Secretary, HC Deb, 16 February 1998, col 773.

ответственность за недостатки национального законодательства, регулирующего вопросы осуществления публичной власти [44]. Речь в данном случае идет о выплате справедливой денежной компенсации за допущенные нарушения, а также собственно об устранении пробелов, коллизий и прочих недостатков законодательства и практики правоприменения, повлекших нарушения.

В связи со сказанным в европейском законодательстве и правоприменительной практике сформировалось понимание двух видов органов публичной власти, на действия которых распространяются обязательства государства относительно справедливого возмещения. Это так называемые органы публичной власти в «чистом» виде, а также «функциональные» органы публичной власти, которые осуществляют публичные функции только по специальному полномочию государства. При этом понятие «публичная функция» трактуется предельно широко [36]. К примеру, «функциональными» органами публичной власти признаются водоснабжающие компании, даже если они полностью приватизированы [37], жилищные ассоциации [38], дома престарелых [33], организации по уходу за лицами с психическими заболеваниями [40] и даже организации, управляющие общественными рынками [41].

По нашему мнению, в современной России должно быть сформировано аналогичное понимание публичной власти. Под публичной властью в узком смысле следует понимать государственную власть, и, следовательно, применительно к Российской Федерации она осуществляется органами власти и должностными лицами федерального и регионального уровня. Однако помимо этого целесообразно выделять публичную власть в широком смысле, имея в виду включение в систему государственного управления субъектов, не имеющих непосредственной связи с государством, коллективных субъектов, представляющих органы местного самоуправления, а также иные социальные группы, в том числе частно-правовой природы, задействованные в государственном управлении. В ситуациях, когда и они включаются в непосредственную реализацию функций государства, они становятся составной частью публичной власти в широком смысле этого слова, поскольку в той или иной степени задействуются в управлении обществом.

Важно отметить, что в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 гг. [23] говорится, что в рамках общей оптимизации функций органов исполнительной власти предусматривается разработка и обеспечение аутсорсинга, механизма передачи отдельных полномочий органов власти негосударственными субъектами путем заключения с ними соответствующих контрактов. Примером данного направления реформирования является создание саморегулируемых организаций [26], а также передача права на проведение технического осмотра транспортных средств негосударственным операторам технического осмотра, аккредитованными для этого в установленном порядке [22].

Учитывая вышесказанное, возможно, сделать попытку выделить признаки, присущие публичной власти, отличающие ее от других видов власти:

1. Публичная власть нацелена на реализацию особого вида интереса – публичного интереса, который соединяет в себе общие интересы многих членов общества. Механизмы государства должны позволять выявить преобладающие интересы, установив при этом разумный баланс между интересами большинства (публичным интересом) и

интересами отдельной личности. При этом не должно возникать никакого противоречия, поскольку, как правильно отмечал еще столетие назад Н.М. Коркунов, «интересы только и существуют у отдельных людей, т.к. только люди суть действительные, реальные элементы общежития, а соответственно, общий интерес есть не что иное, чем совокупность частных интересов» [15, С. 165-166].

2. Публичная власть существует в рамках общности людей, объединенных определенной территорией или, по выражению В.Е. Чиркина, в «территориальном публичном коллективе». Данный автор отмечает, что в основе территориального публичного коллектива лежат географические и социальные связи физических и юридических лиц, на каждого из которых распространяется совместная воля всего коллектива [29, С. 21].

Признак территориальной сферы действия публичной власти имеет весьма существенное значение, что, в частности, отражается и в законодательстве. Так, статья 14 Федерального закона «Об общественных объединениях» предусматривает, что в Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения, каждое из которых имеет свою, соответствующую территориальную сферу деятельности [25].

3. Публичная власть распространяет свое действие на всех лиц, входящих в соответствующий территориальный публичный коллектив, не смотря на то, что отдельные субъекты могут и не поддерживать данную власть, а их личные, индивидуальные или корпоративные интересы, как мы отмечали выше, могут не совпадать с публичными интересами всего общества.

4. Легальность публичной власти является как сущностно важным признаком, так и требованием к ней. Публичная власть должна основываться на праве, органы публичной власти должны создаваться, а должностные лица, соответственно, избираться, назначаться в порядке, установленном действующим законодательством. Отсюда же вытекает такое требование к публичной власти как соответствие деятельности органов и должностных лиц её осуществляющих, всем положениям нормативных правовых предписаний, т.е. её признак (требование) законности.

5. Публичная власть функционирует в рамках специально создаваемых институтов, её воплощающих и реализующих. Такими институтами являются специально организованные и формализованные субъекты публичной власти, которым соответствующие полномочия переданы от государства и общества.

6. Многоплановый характер осуществляемой деятельности является неотъемлемым признаком публичной власти, поскольку она призвана реализовывать множество задач практически во всех сферах жизнедеятельности общества. Выше нами был приведен пример, относительно того, что в разные исторические периоды сфера компетенции публичной власти меняется, перераспределяясь с властью государственной, однако в любом случае они остаются достаточно широкими.

7. Важным признаком публичной власти является её способность создавать нормы права и иные социальные нормы. При этом важно отметить, что если рассматривать публичную власть в широком смысле, то функцию делегированного правотворчества в определенных сферах могут осуществлять не только органы

государства, но и надгосударственные структуры (как например, правительство Европейского союза), а также иные субъекты, которым государство передает соответствующие полномочия (например, органы местного самоуправления). Этим отличается современное понимание от официальной идеологической концепции советского периода, когда было принято считать, что только органы государственной власти имеют монопольное право на нормотворчество [31, С. 57].

8. Публичная власть выполняет в обществе функцию примирения, согласования интересов общества, служит средством достижения социального компромисса, что не свойственно другим видам власти. Она призвана разрешать противоречия, возникающие в обществе, что обеспечивается посредством некоторого обособления публичной власти от интересов отдельных социальных групп, соблюдения совокупных интересов общества. В свое время еще Гермогениан говорил (Дигесты, Кн. 1, титул 5, 2 de statu hominum): «Все право установлено для людей» («Hominum causa omne jus constitutum est») [21, С. 169]. Именно поэтому справедливым считается утверждение о том, что «общее благо не враждебно, по природе своей, частному интересу; оно только комбинирует многие частные интересы, дабы достигнуть... наибольшего счастья наибольшего числа лиц...» [20, С. 186]. Деятельность органов и институтов публичной власти призвана обеспечивать реализацию интересов отдельными лицами и социальными группами. Только у публичной власти для этого имеется соответствующий инструментарий.

9. Универсальный характер публичной власти проявляется в том, что она распространяет свое действие на всю территорию, на все время и на неограниченный круг лиц.

10. Наконец, последним, но также несомненно важным признаком публичной власти назовем её соответствие господствующим в обществе ценностям. Данные ценности, естественно, с течением времени могут меняться, что и определяет изменяющийся характер публичной власти, расширение сферы её действия, разграничения полномочий с властью государственной.

Таким образом, исходя из указанных выше признаков, можно дать следующее определение публичной власти. Публичная власть – это одна из наиболее универсальных разновидностей социальной власти, действующая в рамках определенной общности людей и территории, реализуемая совокупностью институтов (лиц) и в силу легальности призванная отражать и сочетать многоплановые интересы различных слоев общества в соответствии с преобладающим в нем интересами и ценностями.

И, как было отмечено выше, разновидностью публичной власти является власть государственная.

Литература

1. Азовкин И.А. Демократический характер государственной власти в СССР и механизм ее осуществления // Советское государство и право. – 1968. № 9. С.11-16.
2. Алексеев С.С. Философия права. – М.: Изд-во НОРМА, 1998.
3. Аникевич А.Г. Политическая власть: вопросы методологии исследования. – Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1986.

4. Байтин М.И. Государство и политическая власть. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник. М., 1998.
6. Гомеров И.П. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. М., 2002.
7. Григорян Л.А. Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления. // Сов. государство и право. 1969. №3. С. 83-92.
8. Григорян Л.Л. Народовластие в СССР. М., 1972.
9. Денисов А.И. Признаки государства // Теория государства и права: Учебник / Под ред. проф. А.И. Денисова, М.: Изд-во МГУ, 1967.
10. Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. – М.: Зерцало, 1997.
11. Зиновьев А.А. На пути к сверхобществу. М., 2000.
12. История политических и правовых учений: учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004.
13. Каск Л.И. О признаках государства // Правоведение. 1963. №1. С. 26-37.
14. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1975.
15. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб.: Тип. М. Меркушева, 1907.
16. Ленин В.И. О задачах наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо Д.И. Курскому // Ленин В.И. Полное собрание сочинение: В 55 т. – М.: Изд-во полит. лит., 1974. – Т. 44.
17. Ленин В.И. Полное собрание сочинение: В 55 т. – М.: Изд-во полит. лит., 1974. – Т. 33.
18. Мамут Л.С. Народ в правовом государстве. М., 1999.
19. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: В 39 т. – М.: Госполитиздат, 1955. – Т. 21.
20. Муромцев С.А. Определение и основное разделение права. – М.: Тип. А.Н. Мамонтова и Ко, 1879.
21. Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. – М.: Зерцало, 1997.
22. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2011 г. № 1008 «О проведении технического осмотра транспортных средств» // Российская газета. – 2011. – 14 декабря.
23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.
24. Семенова Т.Н. Государство и государственная власть в классово-антагонистическом обществе // Философские науки. 1978. №6. С. 14-15.
25. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (ред. от 01.07.2011) «Об общественных объединениях» // Российская газета. – 1995. – 25 мая.
26. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.
27. Халипов В. Ф. Власть. Основы кратологии. М.: Луч, 1995. 304 с.
28. Цицерон. Диалоги. О государстве. О законах. – М.: Наука, 1966.
29. Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юрист, 2005.
30. Щетинин Б.В. О понятии государственной власти // Правоведение. 1973. №6. С

.14-22.

31. Щетинин Б.В. Проблемы советского государственного права. М., 1974.
32. Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999.
33. Callin and Others v Leonard Cheshire Foundation, [2002] EWCA Civ 595.
34. Home Secretary, HC Deb, 16 February 1998, col 773.
35. Lord Chancellor, HL Deb, 24 November 1997, col 811.
36. Lord Nicholls, para. 12. // Appellate Committee of the House of Lords [2003] UKHL 37.
37. Marcic v Thames Water [2002] EWCA Civ 65.
38. Poplar Housing and Regeneration Community Association v Donoghue [2001] EWCA Civ 595.
39. Public authority: Definition. URL: <http://www.businessdictionary.com/definition/public-authority.html>
40. R(A) v Partnerships in Care Ltd [2002] 1 WLR 2610.
41. R v Hampshire Farmers' Market, ex parte Beer [2003] EWCA Civ 1056.
42. The Meaning of Public Authority under the Human Rights Act. Seventh Report of Session 2003-04 Report, together with formal minutes and appendices / Ordered by The House of Lords to be printed 23 February 2004; Ordered by the House of Commons to be printed 23 February 2004 // HL Paper 39, HC Paper 382
43. Van der Musselle v Belgium (1983) 6 EHRR 163; Costello-Roberts v UK (1993) 19 EHRR 112.
44. Young James and Webster v UK (2000) 29 EHRR 38



Samojljuk R. N. Sootnoshenie gosudarstvennoj i publichnoj vlasti / R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 3. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.

— ● —

Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

— ● —

Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.

Юридические науки

УДК 340.11

Признаки и понятие методов осуществления государственной власти¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

Государственная власть представляет собой динамичное явление, которое функционирует и оказывает действенное влияние на участников общественных отношений. Одной из важнейших характеристик государственной власти выступают методы ее реализации. Ошибочно полагать, что важным являются результаты функционирования государственной власти безотносительно к затраченным средствам. В связи с этим в рамках исследования государственной власти несомненный интерес представляет понимание средств ее реализации. В литературе традиционно обращается внимание на взаимосвязь власти с методами ее осуществления, и в ряде случаев это влечет за собой их ошибочное отождествление. Особенно часто речь идет о принуждении. В этой связи мы разделяем точку зрения, которую высказали М.В. Ильин и А.Ю. Мельвиль: «Подобное фокусирование внимания на директивном аспекте власти вполне понятно: это удобно для конструирования весьма простых моделей властных отношений, поскольку позволяет представить их в достаточно незамутненном, чуть ли не в первобытном виде. В этом случае, однако, возникает опасность увлечения не только простыми, но и явно зауженными трактовками власти. Нередко такие трактовки сводят власть к господству или даже отождествляют ее с основным средством (ресурсом) этого господства – принуждающим насилием» [8].

Вектор развития современного государственного строительства позволяет заключить, что осуществление государственной власти должно базироваться на достаточно узком, социально оправданном и нравственно допустимом инструментарии. Поскольку объектом воздействия государственной власти являются отдельные люди и их коллективы, принцип «цель оправдывает средства» не допустим. Достижение целей государственного управления должно осуществляться с учетом всей совокупности факторов, возможных социальных издержек и негативных последствий для населения. В противном случае сама идея публичной власти и государственного управления дискредитируется, перестает восприниматься населением в качестве позитивного достижения совместного существования людей. В конечном итоге это может привести к конфликту между социумом и государством, когда государственная власть будет существовать сама для себя, ее потенциал будет использоваться для реализации исключительных интересов

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

властимущих, а общество с присущими ему публичными интересами останется в стороне от происходящего. В связи со сказанным подробное изучение методов осуществления государственной власти становится приоритетным направлением научно-исследовательской деятельности.

Способы осуществления государственной власти являются теми критериями, которые позволяют судить о гуманности государственного управления, о его «человеческом лице». Гуманизм государственной власти видится актуальным и в свете ст. 2 Конституции РФ, где провозглашается, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина обязанностью государства» [10]. В этой связи не теряют своей актуальности слова великого немецкого философа Ф. Ницше: «Чтобы вполне одобрить или отвергнуть людей, стоящих от нас далеко, нам достаточно знать цели, к которым они стремятся. О людях, ближе стоящих к нам, мы судим по средствам, которыми они осуществляют свои цели. Нередко сама цель не нравится нам, но мы одобрительно относимся к людям вследствие тех желаний и средств, которыми они добиваются их осуществления» [18, С. 233].

Методы реализации государственной власти – это достаточно динамичное явление, которое изменяется наряду с преобразованиями, происходящими в обществе. Проблема методов всегда обостряется на переломных этапах развития общества и государства, когда старый инструментарий уже не отвечает логике общественного развития, а новый еще не выработан. Эта посылка в полной мере относится к методам, применяемым органами государственной власти в России.

Такое состояние методов государственной власти в Российской Федерации обусловлено рядом факторов, к числу которых относятся: отсутствие взвешенной государственной правовой политики в сфере управления; неспешность и нежелание законодателя кардинально менять методы реализации государственной власти; неподготовленность государственного управленческого корпуса, а зачастую и неспособность его членов использовать новые методы. Этот перечень можно продолжить и к числу таких обстоятельств следует причислить отсутствие необходимых доктринальных разработок, как в области теории государственного управления, так и административного права.

В общепринятом понимании метод означает способ теоретического исследования или практического осуществления чего-либо [20, С. 353]. В философии метод рассматривается как «способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности» [11, С. 266].

В юридической литературе понятие «метод» наиболее обстоятельно изучен в рамках исследований методов государственного управления. Ю.Н. Стариков рассматривает метод государственного управления как «правовое средство, которое используется для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности» [30, С. 212]. В.М. Манохин называет методом государственного управления «характер волеизъявления одного участника деятельности в отношении другого участника» [17, С. 143-144]. В другом источнике приводится следующее определение: «Метод государственного управления – определенный прием властного воздействия субъекта на объект управления, посредством которого реализуется

государственное управление» [7, С. 268]. В литературе отмечается, что при всей абстрактности данного понятия категория «метод государственного управления» занимает ключевое место в системе характеристик государственного управления. Отметим, что в специальных юридических исследованиях, посвященных этому вопросу, категории «метод государственного управления» и «метод государственной власти» рассматриваются в качестве синонимичных [14, С. 87].

Поскольку установление признаков явления имеет важнейшее значение для выявления его сущности, рассмотрим признаки методов осуществления государственной власти:

1. В методах государственной власти *проявляется управляющее воздействие* субъектов государственной власти на объекты управления. Это означает, что органы и должностные лица государственной власти, используя те или иные методы, обеспечивают реализацию политики государства в социальной, культурной, экономической и иных сферах жизнедеятельности общества. Базирующиеся на идее консолидации совокупного публичного интереса методы государственной власти воплощают в себе наиболее эффективные способы достижения целей стоящих перед государством и обществом. Именно поэтому даже в такой сфере, как налоговые правоотношения, участники которых не подчинены друг другу, не имеют права директивно управлять поведением друг друга, интересы государства, закрепленные в законе, получают первоочередную, превалирующую поддержку. С.П. Бортников правильно обращает внимание, что хотя требование налогового органа и налоговое обязательство налогоплательщика следуют не из договора, не из директивы налогового органа, а из закона, этим требованиям подчинены как властвующий субъект, так и подвластный, что определяет необходимость субординации сторон [5, С. 18-21]. Так, одной из сторон - налоговому органу, действующему от имени государства, принадлежит властное полномочие, а другая сторона - налогоплательщик – обязан ему повиноваться, ибо в таком соблюдении публичного интереса и состоит сущность государственного управления².

Таким образом, методы государственной власти выступают той системой средств, которые приводят в состояние слаженности разноплановые интересы различных субъектов права, проживающих, находящихся или функционирующих на территории данного государства.

1. В методах государственного управления *находит свое выражение государственный (публичный) интерес, воля государства.*

На разных этапах истории человечества и каждого отдельно взятого государства воля политической элиты, находящейся у власти, бывает направлена на разные цели, которые, соответственно, отражают уровень государственно-правового развития. Так, например, в рабовладельческих государствах, где общество разделялось на людей, обладающих определенными правами, и людей, лишенных каких-либо политических и гражданских прав, важнейшими внутренними функциями, на которые и была направлена воля властимущего класса, состояла в охране рабовладельческой частной собственности,

² На этот аспект обращал внимание и Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ. – 06.01.1997. – №1. – ст. 197.

подавлении сопротивления рабов и других угнетенных масс. По мере развития государства и общества условия сосуществования различных классов сформировали необходимость обеспечения соблюдения интересов не только субъектов, находящихся у власти, но и более широких слоев населения. В этой связи воля государства в современных демократических государствах определяется через соответствующие механизмы выборов, голосований, референдумов, в ходе которых специальные процедуры позволяют устанавливать волю, желание большинства, дабы воплотить её в государственной политике.

Насколько в методах государственной власти воплощается действительная воля народа, а не политической элиты во все времена оставалось наиболее проблемным вопросом. В некоторых случаях, в этом «виноваты» несовершенные процедуры установления воли членов общества, что позволяет подвергать критике саму сущность волеизъявления, которое демонстрируется на выборах гражданами того или иного государства. Например, на последних выборах в Государственную Думу Российской Федерации, прошедших 4 декабря 2011 года, явка избирателей составила 60,2 % россиян [41]. В списках избирателей на начало выборов было зарегистрировано около 110 миллионов человек [6], т.е. около 75 % граждан России. Получается, что уже самой процедурой выборов было учтено мнение лишь 45% граждан России. Важно отметить, что в этом, естественно, есть и объективные причины: невозможность включения в списки избирателей отдельных категорий лиц (осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. несовершеннолетние и т.п.) [36, Ст. 4]. Однако даже, если указанную оговорку признать справедливой, получается, что во внимание не принимается воля почти 40 % граждан России, не явившихся на выборы.

Другая ситуация связаны с сознательным игнорированием государственной властью той воли, которая все таки выражена народом. Наиболее яркий пример тому – референдум о сохранении Союза ССР, прошедший в 1991 году. В списки граждан, имеющих право участвовать в данном референдуме, было включено 185 647 355 человек; приняли участие в голосовании 148 574 606 человек, или 80% процентов избирателей, из них высказались за сохранение СССР 113 512 812 человек, т.е. 76,4%. Несмотря на более чем однозначно выраженную волю народа, такое решение в дальнейшем было проигнорировано рядом политических деятелей, и Союз прекратил свое существование в результате подписанных 8 декабря 1991 года Беловежских соглашений [27]. К сожалению, нередко в угоду политической целесообразности и амбициям отдельных политических деятелей справедливость выражения «*Vox populi, vox Dei*» («Глас народа - глас Божий») отходит на второй план, и всенароднопринятое решение сознательно игнорируется.

2. Методы государственной власти *выражают принадлежащие государству полномочия юридически властного характера*, вытекающие из закрепленных в законодательстве компетенций отдельных ветвей, органов власти и должностных лиц. Как пишет Д.Н. Бахрах, анализируя соотношение государства и принуждения, «существует государственная монополия на правовое принуждение. Только государство вправе издавать юридические нормы и применять установленные им санкции. Только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражда-

нам и к организациям, коллективным субъектам» [3, С. 43].

Если обратиться к конкретным примерам воплощения этого признака можно назвать п. 9 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», где предусмотрено право сотрудников полиции производить в случаях и порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, следственные и иные процессуальные действия, а в главе 4 этого же закона разъясняются особенности применения полицией отдельных мер государственного принуждения. Государственное принуждение – это и есть, как мы отметим позже, один из методов государственной власти.

Важно отметить, что не все носители государственной власти применяют один и тот же набор методов. Этим, собственно, и определяется специфика функционального назначения каждой ветви, органа власти или должностного лица. Из этого же вытекает и следующий признак метода государственной власти:

3. Метод государственной власти является *средством реализации закрепленной за органами государственной власти компетенции, правомочий каждого из них*. В отечественном правоведении в настоящее время недостаточно разработан вопрос о том, имеются ли у отдельных ветвей власти какие-то свои, особенные методы государственного управления, определяемые существующими правомочиями. Так, С.С. Купреев, рассматривая вопрос о понимании термина «государственное управление» в современном административном праве, ставит резонный вопрос о том, осуществляют ли законодательные и судебные органы государственное управление. Принятие законодательных актов и вынесение судебных решений - это государственное управление или нет? Мы соглашаемся с мнением указанного автора о том, что «на данный вопрос можно дать лишь утвердительный ответ, а деятельность по реализации исполнительной власти представляет собой лишь составную часть государственного управления» [12, С. 10-12]. В соответствии с указанным подходом под государственным управлением в широком смысле следует понимать регулирующую деятельность государства в целом (деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также органов, не входящих ни в одну ветвь власти [12, С. 10-12]. Таким образом, под термином «государственное управление» в настоящее время необходимо понимать деятельность всех государственных органов, реализующую принадлежащие им полномочия и состоящую в определенном воздействии на общественные процессы.

4. Отметим, что под правомочием в современной юридической литературе понимается «предусмотренная законом возможность участника правоотношения осуществлять определенные действия или требовать известных действий от другого участника этого правоотношения» [4, С. 525]. Как отмечает Н.В. Макарейко, метод государственного управления выступает тем средством, которое позволяет реализовывать субъективные права, неотъемлемый компонент правового статуса субъекта управления. При этом субъекту государственной власти запрещено выходить за пределы компетенции, что является серьезным нарушением [15, С. 9].

5. Большой теоретической проблемой, касающейся данного признака методов государственной власти, является вопрос о том, имеются ли особые методы государственного управления, которые присущи исключительно законодательной, исполнительной или судебной ветвям власти. С нашей точки зрения, ответ на этот вопрос

обнаруживается во взаимосвязи методов правового регулирования и форм правореализации.

6. Итак, в теории права является устоявшейся точкой зрения, что основных методов правового регулирования (форм выражения правовых предписаний) можно выделить три: дозволение, запрет и обязывание [2, С. 410-411]. Каждой из указанных форм соответствует определенная форма правореализации. Дозволению соответствует использование, запрету – соблюдение и обязыванию – исполнение. Существует также особая форма правореализации, правоприменение, осуществляемая, как правило, особой категорией субъектов права – государственно-властными субъектами.

7. Использование субъективного права подразумевает предоставление субъекту некоего права на совершение определенных положительных действий. К примеру, в ч. 4 ст. 29 УПК РФ говорится, что «если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, нарушения прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона..., то *суд вправе вынести частное определение или постановление* (курсив наш. – **Р.С.**), в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер». Обращает на себя внимание тот факт, что дозволения, выраженные в законодательстве словами «вправе», «имеет право», «может» и другими, в основном основываются в своей реализации на добровольных основаниях, что влечет, в свою очередь, необходимость высокой правовой активности самих граждан. Если правовое дозволение не реализуется (к примеру, суд не выносит частное определение об устранении условий, способствующих совершению преступления), государственная власть, как правило, никак не реагирует, применяя диспозитивный метод правового регулирования (допустимо несколько вариантов поведения субъектов права, каждый из которых разрешается государством).

8. Вообще демократические основы современного государства в подавляющем большинстве случаев требуют невмешательства в сферу правовых дозволений до тех пор, пока реализация субъективного права не нарушает права других членов общества. Впрочем, в отдельных, особо значимых ситуациях, государственная власть может расширять сферу реализации правовых дозволений, поощряя высокую правовую активность граждан. Так, в настоящее время в России широко обсуждается возможность денежного поощрения лиц, сообщающих о фактах коррупционного поведения государственных служащих. В Казахстане же подобная мера стимулирования уже предусмотрена законодательством³.

³ Постановлением Правительства Республики Казахстан предусмотрено поощрение в виде денежного вознаграждения в следующих размерах: 1) по административным делам о коррупционных правонарушениях – 30 месячных расчетных показателей (аналогично российскому понятию «МРОТ» («минимальный размер оплаты труда»)); 2) по уголовным делам о коррупционных преступлениях небольшой тяжести – 40 МРП; 3) по уголовным делам о коррупционных преступлениях средней тяжести – 50 МРП; 4) по уголовным делам о тяжких коррупционных преступлениях – 70 МРП; 5) по уголовным делам об особо тяжких коррупционных преступлениях – 100 МРП. См.: Правила поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в борьбе с

9. Следующая форма правового предписания – *правовое обязывание* – требует от субъекта права исполнения соответствующей юридической обязанности, возложенной на него законодательством. К примеру, ч. 5 статьи 5 закона «О полиции» возлагает на сотрудника полиции обязанность при обращении к нему гражданина назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса [37]. Неисполнение данного требования законодательства может рассматриваться в качестве дисциплинарного проступка сотрудника полиции, особенно если таковое носит систематический характер либо сопровождается существенным нарушением прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

10. Для обеспечения исполнения субъектами права возлагающихся на них юридических обязанностей органы государственной власти применяют методы так называемого позитивного и негативного стимулирования, методы поощрения и методы принуждения. В случае добросовестного исполнения лицом своих должностных и прочих обязанностей, к нему применяются *меры поощрения*. К примеру, статьей 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе» предусмотрены такие меры поощрения и награждения как объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения, награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка, иные виды поощрения и награждения государственного органа [35].

Если же субъект права не исполняет или недобросовестно исполняет свои обязанности, то к нему государством применяются меры государственного принуждения. Так, статья 57 вышеупомянутого закона «О государственной гражданской службе» предусматривает, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы; 5) увольнение с гражданской службы [35].

Реализация третьей формы правовых предписаний – запретов – в основном обеспечивается силой лишь одного метода государственной власти, имеющего, однако, достаточно широкий характер – государственного принуждения. Несмотря на то, что в целом в литературе сформировались достаточно взвешенные и аргументированные точки зрения по вопросу о сущности государственного принуждения, ученые по-прежнему ведут споры относительно их классификации.

Так, В.В. Серегина, взяв за основу цель применения, способ обеспечения правопорядка, выделяет такие формы государственного принуждения как предупреждение (превенция), пресечение, праввосстановление (меры защиты субъективных прав и обязанностей), юридическая ответственность [28, С. 83-109].

А.В. Малько дифференцирует меры государственного принуждения, исходя из более широких логических оснований, что позволяет ему разграничить юридическую ответственность, меры защиты, меры пересечения, принудительные меры воспитательного воздействия, принудительные медицинского характера, реквизицию [16, С. 197].

Е.С. Попкова берет за основание деления цели, фактическое и юридическое основание применения мер государственного принуждения и с учетом этого делит их на следующие формы: 1) меры юридической ответственности; 2) меры защиты субъективных прав и исполнения юридических обязанностей; 3) превентивные меры (меры защиты правопорядка, меры предупреждения, меры пресечения, меры безопасности, меры превенции в условиях специальных режимов и меры ограничения прав) [21, С. 13].

Несмотря на представленное многообразие мнений, нам кажется, что существует достаточно универсальная, предельно широкая и всеобъемлющая, теоретически обоснованная и прочно вошедшая в научный оборот позиция, которую разделяют такие ученые как А.И. Каплунов и Н.В. Макареико. Исходя из такого критерия научной классификации как целевое назначение и роль конкретной меры в механизме правового регулирования, они выделяют следующие меры государственного принуждения: меры предупреждения, пресечения, правосстановительные (правовой защиты), ответственности, процессуального обеспечения [9, С. 55-85; 13; 14].

Итак, в реализации такой формы правового регулирования как правовые запреты задействованы в основном меры государственного принуждения. Если мы, к примеру, возьмем такой объект правовой защиты как общественные отношения в сфере государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, то можем обратить внимание каким набором средств обеспечивается его защита.

В качестве *меры предупреждения* преступлений коррупционной направленности применяется такая мера как ежегодное декларирование доходов отдельными категориями государственных служащих [34]. В настоящее время идет широкое обсуждение вопроса о необходимости дополнения этой меры декларированием расходов, что позволяло бы сопоставлять уровень официальных, допустимых с точки зрения закона, заработков, а также фактического расходования средств, прежде всего на приобретение недвижимости, дорогих автомобилей, предметов роскоши и т.п.

Меры предупреждения дополняются *мерами пресечения*: заключением под стражу, домашним арестом и другими, которые могут применяться при наличии соответствующих фактических (в частности, совершение лицом преступления определенной степени тяжести) и формальных оснований (принятие соответствующего процессуального решения должностным лицом суда, следствия, дознания), предусмотренных в соответствующих статьях главы 13 УПК РФ.

Мерой процессуального обеспечения является, в числе прочих, наложение ареста на имущество, предусмотренное статьей 115 УПК РФ. Нормой права, содержащейся в данной статье, прямо определена цель - обеспечение исполнения приговора в части гражданского иска, других имущественных взысканий или возможной конфискации имущества,

указанного в части первой статьи 104.1 УК РФ⁴.

К числу *правовосстановительных мер*, дополняющих другие средства реализации антикоррупционных запретов, относится, в частности, конфискация имущества, которая была вновь введена в Уголовный кодекс России отдельной главой 15.1⁵. Правовую сущность конфискации имущества законодатель скрывает за расплывчатой официальной формулировкой «иные меры уголовно-правового характера», относя сюда также и принудительные меры медицинского характера. Тем не менее, ознакомление с содержанием статей указанной главы позволяет нам со всей очевидностью относить конфискацию к *правовосстановительным мерам*, мерам защиты государства от преступной деятельности виновных лиц. Так, в ч. 1 ст. 104.1 УК РФ понятие «конфискация имущества» раскрывается следующим образом: принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора имущества⁶. Далее идет перечисление статей Особенной части Уголовного кодекса, по которым законодатель предусмотрел возможность применения данной меры. Одним из ключевых критериев при этом рассматривается источник приобретения изымаемых денег, ценностей и иного имущества – если они получены в результате совершения преступлений, в частности, предусмотренных ст. 285 УК РФ («Злоупотребление должностными полномочиями»), ст. 290 УК РФ («Получение взятки») и другими [24].

Ну и, наконец, по сути главной в числе иных мер, обеспечивающих реализацию метода государственного принуждения, являются меры юридической ответственности. В зависимости от тяжести совершенного правонарушения, общественной опасности виновного, наличия отягчающих и смягчающих вину обстоятельств, а также иных факторов отечественное законодательство предусматривает применение различных мер ответственности, начиная от наименее тяжелого – штрафа и заканчивая наиболее суровыми – пожизненным лишением свободы и смертной казнью.

Таким образом, реализация правовых запретов осуществляется посредством целого комплекса мер, дополняющих и взаимно обеспечивающих друг друга. В тоже время все виды правовых предписаний: и дозволения, и обязывания, и запреты, - как это справедливо отмечается в литературе, также имеют между собой глубокую связь [33]. Так, например, С.А. Комаров справедливо отмечает, что «любая правовая норма, выраженная как дозволение, предполагает соответствующую обязанность (запрет) не нарушать предоставленное право, обеспечить исполнение того, на что уполномочено то или иное

⁴ Важно отметить, что наложение ареста на имущество лиц, несущих по закону материальную ответственность за действия подозреваемого или обвиняемого, признано не противоречащим Конституции РФ. См.: Постановлением Конституционного Суда РФ от 31 января 2011 года № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой» // Собрание законодательства РФ. – № 6, ст. 897.

⁵ Введена Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ

⁶ В ред. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ

лицо» [19, С. 100]. Также важно отметить, что «...дозволения, предписания и запреты как способы правового регулирования настолько тесно связаны друг с другом, что практически отдельно существовать не могут. Только совместно они образуют некое ядро единого метода правового регулирования, который обусловлен единым предметом и обеспечивает регулирование образующих его отношений социально-правовой среды» [29, С. 44].

Настолько же глубокая связь просматривается между методами осуществления государственной власти, поскольку только в своем единстве они способны обеспечивать реализацию функций государства и достижение целей правового регулирования, устанавливаемых в отдельных отраслях и нормах права.

1. Для методов осуществления государственной власти *характерна правовая форма их непосредственного практического выражения*. Данный признак в своей сути имеет два проблемных аспекта.

Во-первых, в теории государства и права, а также науке административного права сформировалось устойчивое представление о правовой и неправовой (организационной) форме государственного управления. Правовой форме, в отличие от организационной, присущ ряд признаков, таких как: государственно-властная природа, установление этой формы в нормативном правовом акте, соответствие её нормативно-установленной компетенции применяющего органа и другие. Данные признаки делают правовую форму единственно возможной для методов осуществления государственной власти.

На данный признак важно обратить особое внимание, поскольку государственная власть, её формы и методы тесно взаимосвязаны. Наличие нормативно установленной компетенции определяет сферу ответственности органов и должностных лиц государства, однако не менее важно в каких формах и какими методами компетенция будет реализовываться, что также должно быть определено нормативно. К примеру, глава 6 Уголовно-процессуального кодекса определяет полномочия органа дознания, дознавателя, следователя и иных участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения, а статья 91 конкретизирует компетенцию, устанавливая конкретную правовую форму реализации задержания подозреваемого, являющегося одной из мер принуждения, предельно конкретизированным и индивидуализированным методом осуществления государственной власти.

Во-вторых, существует более глубокая теоретическая проблема, имеющая, однако, прямой выход на реальные проблемы правореализации. Так, Н.А. Пьянов обращает внимание, что «правовое регулирование общественных отношений не сводится только к их государственному регулированию, а государственное регулирование не всегда и не во всем оказывается правовым» [26, С. 60-67]. Такое мнение данный ученый основывает на сопоставлении понятий «право» и «закон». Он отмечает, что, если право сводится к установленным или санкционированным государством нормам, то и регулирование, осуществляемое этими нормами, будет трактоваться как государственное и правовое одновременно. Однако, в этом случае даже государственный произвол, если он получил официальное закрепление в исходящих от государства нормах, следует определять правовым. Поскольку право и произвол - вещи несовместимые, Н.А. Пьянов ставит вопрос о состоятельности правового позитивизма применительно к данной проблеме.

Какое значение имеет данный вопрос в контексте нашего исследования? Хотелось бы

обратить внимание на то, что существует понимание права как свободы поведения участников общественных отношений, не сводимого к установленным или санкционированным государством нормам. В этой связи в литературе неоднократно обращалось внимание на различие права в юридическом и неюридическом смысле [1, С. 414-428; 32, С. 19; 31, С. 39-40]. Право в неюридическом (общесоциальном) смысле выступает неким эталоном в процессе создания норм права в юридическом (позитивном) смысле. Определяя свободу, возможность определенного поведения, государство должно ориентироваться на этот эталон, высшее право человека и гражданина. Реализуя право, применяя различные методы государственного управления, органы и должностные лица государства также должны соблюдать правовую форму. С одной стороны, им нельзя выходить за пределы, установленные законом, с другой стороны, всегда необходимо иметь в виду, что и допустимое законом поведение, порядок действий, конкретная процедура может посягать на всеобъемлющие, неотъемлемые права человека, а значит и законное действие (в более широком контексте – деятельность) может быть оценено, как неправомерное, нарушающее вышеупомянутое «эталонное состояние», основанное на понимании права в общесоциальном смысле.

Таким образом, правовая форма в этом случае выступает внешней оболочкой метода осуществления государственной власти, будь то поощрение или принуждение, мера стимулирования или юридической ответственности.

Таким образом, метод осуществления государственной власти – это подход, способ решения управленческих вопросов, осуществления функций государственной власти в процессе её реализации. Суть понятия метода осуществления государственной власти и его содержательной характеристики отражают два взаимосвязанных момента:

во-первых, характер и формы социальных взаимосвязей субъекта государственной власти с подвластными объектами и подчиненными лицами;

во-вторых, те средства, которые субъект государственной власти использует или может использовать в качестве орудия воздействия на подвластные объекты и подчиненных лиц.

Метод осуществления государственной власти есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности и достижения ее целей. Методы государственно-управленческой деятельности производны от методов административно-правового регулирования. При характеристике методов осуществления государственной власти необходимо отмечать следующее:

– Методы осуществления государственной власти органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти.

Для каждой из ветвей государственной власти характерны свои методы. Например, государственное принуждение, как основной метод судебной власти, как и государственное принуждение вообще, образуют предусмотренные санкциями (диспозициями) правовых норм меры воздействия на субъект процессуальных правоотношений, обеспечивающие реализацию лежащих на данном субъекте обязанностей помимо его воли либо препятствующие реализации процессуального права субъектом в целях обеспечения нормального хода судопроизводства. Меры государственного принуждения могут также

возлагать на субъект правоотношений дополнительную обязанность или устанавливать строгий порядок осуществления субъективного права.

Что касается исполнительной ветви власти, её осуществление (государственное управление) реализуется органами исполнительной власти и их должностными лицами посредством определенных административным правом конкретных методов исполнительно-распорядительной деятельности (административно-правовых методов государственного управления).

Форма государственного управления обуславливает и выбор метода государственного управления, связанного задачами управления. Метод государственного управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный). В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

– Также следует отметить, что метод осуществления государственной власти всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его аппарату (органам законодательной, исполнительной, судебной власти) полномочия юридически властного характера. Выбор конкретных методов осуществления государственной власти находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъекта государственной власти, но прежде всего – от особенностей объекта (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Таким образом, **под методами осуществления государственной власти** понимаются *определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия*. Выбор конкретных методов государственной власти определяется задачами, стоящими перед органом власти или должностным лицом, а также их компетенцией.

Литература

1. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: Изд-во НОРМА, 2001.
2. Бабаев В.К. Нормы права // Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юристъ, 2007.
3. Бахрах Д.Н. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 43-50.
4. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФА – М., 1998.
5. Бортников С.П. Государственное принуждение в доктрине налогового права и налоговом законодательстве // Налоги. – 2010. – № 2. – С. 18-21.
6. Выборы в Государственную думу (2011). URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/>
7. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право: Учебник. – М.: Эксмо, 2009.
8. Ильин М.В., Мельвиль А.Ю. Власть // Полис. – 2002. – № 6. - С. 146.
9. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): Дис... д-ра юрид. наук. – М., 2005.

10. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 2009. – 21 января.
11. Краткая философская энциклопедия. – М.: Издательская группа «Прогресс» – «Энциклопедия», 1994.
12. Купреев С.С. О термине «государственное управление» в современном административном праве // Административное право и процесс. - 2011. - № 6. - С. 10-12.
13. Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные аспекты: Монография. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2011.
14. Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1996
15. Макарейко Н.В. Методы государственного управления: Учебное пособие. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2001.
16. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие. – М., 1999.
17. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. – М.:Юристъ, 1996.
18. Ницше Ф. О философах: Сборник. — Мн.: ООО Попурри, 1997.
19. Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: ИКД «Зерцало - М», 2001. – Т. 3.
20. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азбуковник, 1999.
21. Попкова Е.С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения: Дис... канд. юрид. наук. – М., 2001.
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ. – 06.01.1997. – №1.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 января 2011 года № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой, третьей и девятой статьи 115, пункта 2 части первой статьи 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и абзаца девятого пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Недвижимость-М», общества с ограниченной ответственностью «Соломатинское хлебоприемное предприятие» и гражданки Л.И. Костаревой» // Собрание законодательства РФ. – № 6
24. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Российская газета. – 2009. – 30 октября.
25. Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 августа 2012 года № 1077. URL: <http://adilet.minjust.kz/rus/docs/P1200001077>
26. Пьянов Н.А. Государственное регулирование как самостоятельная научная проблема // Журнал российского права. – 2012. – № 5. – С. 60-67.

27. Референдум о сохранении СССР 17 марта 1991 года. Справка. URL: http://ria.ru/history_spravki/20110315/354060265.html
28. Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. – Воронеж, 1991.
29. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. – СПб: Юридический центр Пресс, 2004.
30. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: Учебник в 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: Издательство НОРМА, 2002.
31. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юрист, 1999.
32. Теория права и государства: Учебник для вузов / Под ред. Г.Н. Манова. М.: БЕК, 1995.
33. Трегубова Е.В. Метод дозволения в административном праве. URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1069>
34. Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 (ред. от 13.03.2012) «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // Российская газета. – 2009. – 20 мая.
35. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 21.11.2011, с изм. от 22.11.2011) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 31 июля.
36. Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ (ред. от 02.05.2012) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 15 июня.
37. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7.
38. Федеральный закон от 27.07.2006 N 153-ФЗ (ред. от 07.02.2011) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации конвенции совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму"
39. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. N 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона "О противодействии коррупции"
40. Хусьяинов Т.М. Теоретический анализ правовой социализации современной российской молодёжи // Современное образование. — 2014. – № 4. – С.12-22. DOI: 10.7256/2306-4188.2014.4.13335. URL: http://e-notabene.ru/pp/article_13335.html
41. Чуров отчитался перед Медведевым об итогах выборов. 7 Декабря 2011 г. URL: http://old.fedpress.ru/federal/polit/part/id_263584.html



Samojljuk R. N. Priznaki i ponjatje metodov osushhestvlenija gosudarstvennoj vlasti
/ R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 2. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.

— ● —

Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

— ● —

Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.

Юридические науки

УДК 340.11

Виды методов осуществления государственной власти¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

Для того, чтобы лучше понять сущность и многообразие методов осуществления государственной власти, необходимо произвести их классификацию. Классификация в данном случае выступает тем способом познания действительности, который расширяет границы понимания исследуемого предмета, что имеет не только сугубо теоретическое, но и прикладное значение [29, С. 9-10].

Во-первых, это позволяет познать сущность методов осуществления государственной власти как многосложного явления. Природа рассматриваемого явления может быть уяснена только путем целостного восприятия свойств всего многообразия методов осуществления государственной власти.

Во-вторых, научная классификация позволит законодателю должным образом дифференцировать правовое регулирование в различных сферах социальной действительности в зависимости от тех целей, которые стоят перед правотворчеством в каждом конкретном случае. При этом естественно, необходимо принимать во внимание реальный потенциал тех или иных методов осуществления государственной власти, ибо они должны применяться целенаправленно и точно, позитивно воздействуя на происходящие социальные процессы.

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 обстоятельств.

Т. Н. Радько и В. А. Толстик, рассматривая классификацию функций, отмечали, что «отсутствие единого (для одной классификационной группы) критерия классификации может повлечь за собой весьма произвольные группировки функций в зависимости от субъективного усмотрения того или иного автора, что, естественно, не будет способствовать ни их теоретическому осмыслению, ни реализации на практике» [23, С. 48]. Таким образом, полнота и правильность классификации полностью зависит от выбора её оснований, тех критериев, которые ложатся в основание деления исследуемого явления на виды и подвиды. Для того чтобы комплексно осветить заявленный вопрос мы будем излагать определенные основания деления и соответствующие им разновидности.

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

Начать классификацию мы считаем необходимым с наиболее значимых и очевидных оснований разграничения. Первым из таковых назовем **способ (направление) воздействия методов осуществления государственной власти**. По этому основанию методы делятся на:

- методы прямого воздействия;
- методы косвенного воздействия.

Методы прямого воздействия подразумевают прямое целенаправленное взаимодействие субъекта и объекта государственного управления. К таковым Н.В. Макарейко [13, С. 131-133] относит методы убеждения, поощрения и принуждения². Нередко о названных методах говорят как о методах административного (управленческого) воздействия, поскольку в их реализации прямым образом задействуются ресурсы государственной власти, а субъект воздействия напрямую контактирует с объектом управления.

Примером административного метода осуществления государственной власти (метода прямого воздействия) являются меры, предусматриваемые Федеральным законом «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» [40]. Как сказано в данном нормативном правовом акте, в целях защиты экономических интересов российских производителей товаров, в связи с возросшим импортом, демпинговым импортом или субсидируемым импортом на таможенную территорию Российской Федерации могут применяться ограничения импорта отдельных товаров (импортные квоты), компенсационные, специальные пошлины и иные меры, ограничивающие ввоз товаров, произведенных в иностранных государствах, если их стоимостные характеристики могут представлять угрозу отечественным производителям аналогичных товаров.

К методам осуществления государственной власти, имеющим косвенный характер воздействия на регулируемые процессы, относят те, которые опосредованным образом, через изменение условий функционирования влияют на объект управления. К таковым относят социально-психологические, идеолого-пропагандистские, экономические и иные методы.

Среди мер косвенного воздействия первоочередную роль играют именно *экономические методы*, поскольку их применение доказало свою эффективность на протяжении длительной истории существования человечества. Так, в России еще в императорский период государство стало использовать инструменты налоговой и таможенной политики для стимулирования развития экономики в необходимом для него направлении. Уделяя пристальное внимание развитию внутренней и внешней торговли России, русские цари поощряли создание купеческих компаний, предоставлял купцам различные льготы и привилегии – такие, как монопольное право продажи того или иного товара. Одновременно государство стремилось постоянно поддерживать положительный торговый баланс с другими странами, поощряя производство товаров внутри страны. Повышением таможенных пошлин на иностранные товары государство стремилось защитить российскую промышленность, особенно в сферах острой торговой конкуренции.

² О них развернуто мы будем говорить ниже.

Как свидетельствуют историки, порой эти пошлины доходили до 75% стоимости товаров [30, С. 47-51].

В современной России, как известно, правительство уже несколько лет проводит политику ограничения импорта автомобилей иностранного производства с целью стимулирования роста автомобильной промышленности внутри страны. С 23 августа 2012 г. из-за вступления России во Всемирную торговую организацию нашему государству пришлось отказаться от самого эффективного способа защиты российского авторынка - высоких пошлин на иномарки. В качестве альтернативного варианта защиты отечественных автопроизводителей с 1 сентября 2012 г. согласно поправкам в закон «Об отходах производства и потребления», подготовленному Минпромторгом начал действовать специальный утилизационный сбор [21, 41]. Таким образом, снижение таможенных пошлин было компенсировано введением утилизационного сбора, размер которого определяется стоимостью автомобиля, его возрастом и тем, где произведено транспортное средство [9].

Активная протекционистская политика современного российского правительства приводит к тому, что в настоящее время принципиально поменялась динамика импорта легковых автомобилей. Стимулируя производства автомобилей на территории России, правительство ввело заградительные таможенные пошлины, утилизационный сбор и другие меры, благодаря чему уже с 2006 г. принципиально поменялась структура импорта. Как свидетельствуют специальные исследования, если восемь лет назад объем ввоза новых автомобилей составлял лишь 77% от общего объема импорта, то в 2011 г. юридические лица ввозили практически только новые автомобили [10].

Другим примером экономического метода осуществления государственной власти является совокупность дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, реализуемых в соответствии с федеральным законом 2006 г. [36] Данным нормативно-правовым актом предусмотрен ряд мер, обеспечивающих возможность улучшения жилищных условий, получения образования, а также повышения уровня пенсионного обеспечения. Для этого, в частности, предусмотрена возможность получения семьями так называемого «материнского (семейного) капитала», который может быть использован родителями, среди прочего, на приобретение или строительство жилого помещения, на строительство или реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства [20]. Поскольку одной из основных причин, по которым ранее молодые семьи не хотели заводить детей, являлось именно отсутствие жилья, появление такой нормы в законодательстве и, соответственно, реализация названного экономического метода на практике постепенно привели к преодолению стагнации в демографической ситуации. По данным Федеральной службы государственной статистики численность населения России в возрасте 0-15 лет на протяжении 18 лет (1990-2007 гг.) сокращалась. В 2008 г. вследствие роста числа родившихся численность этой возрастной группы несколько увеличилась - на 44 тыс., или на 0,2%, в 2009 г. - на 313 тыс. или 1,4% [27]. Важность реализации мер, направленных на исправление демографической ситуации в России, очевидна, поскольку согласно международным критериям население считается старым, если доля людей в возрастах 65 лет и более во всем населении превышает 7%, а в нашей стране почти каждый восьмой россиянин находится в возрасте 65 лет и более (12,9%

жителей страны). Между тем, как показывает нижеприведенная таблица определенное, хотя конечно косвенное, влияние вышеуказанная экономическая мера, безусловно, имеет.

	1989	2002	2006	2007	2008	2009	2010
Все население	147022	145167	142754	142221	142009	141904	141914
в том числе в возрасте, лет:							
0-4	12032	6399	7037	7223	7449	7692	7956
5-9	11360	6941	6418	6376	6481	6643	6881

Таким образом, важность косвенных, прежде всего, экономических, способов осуществления государственной власти, доказана современным периодом развития российского общества [44].

Если обратить внимание исключительно на методы осуществления государственной власти, имеющим прямой характер воздействия, то **по целям и средствам такого воздействия** можно говорить о:

- методах убеждения;
- методах поощрения;
- методах принуждения.

Как правило, когда речь идет о методах государственного управления, указанная классификация рассматривается в первую очередь как наиболее очевидная. Тем не менее, разграничение названных методов осуществления государственной власти является сложным теоретическим и прикладным вопросом, поскольку существует точка зрения, согласно которой каждый из перечисленных видов косвенным образом участвует в достижении целей, стоящих перед другими способами государственно-властного воздействия. Так, например, Н.И. Матузов пишет, что «государство осуществляет принуждение с целью воспитания, убеждения, перевоспитания, а также с целью предупредительного воздействия» [16, С. 20]. Однако в научных целях названное разграничение целесообразно проводить, поскольку это позволяет соотносить эффективность данных способов воздействия.

М.Б. Разгильдиева указывает, что «объектом убеждающего воздействия права является сознание индивидуальное и коллективное (общественное), поскольку этот вид правового воздействия осуществляется исключительно в информативной форме» [24]. Н.В. Макарейко приводит следующие средства (способы) убеждения: обучение, агитация, пропаганда, разъяснительная работа, критика, осуждение антисоциального поведения [13, С. 131-133]. Таким образом, для убеждения свойственно целенаправленное формирование субъектом воздействия у объекта совокупности идей, ценностных установок, в том числе личного характера, в целях формирования у него должного, социально необходимого или оправданного поведения.

Убеждение находит свое воплощение в разъяснении, воспитании, разного рода организационных мерах, которые в совокупности формируют или преобразуют волю

подвластного в направлении, необходимым субъекту государственно-властного воздействия. Средствами убеждения формируется единство воли государства и его граждан, без чего невозможно единство в функционировании государственно-организованного общества.

В реализации методов убеждения важнейшее значение имеет правовое воспитание, формирование осознанного правомерного поведения граждан, т.к. нередко само по себе знание правовых предписаний не является достаточным основанием для строгого и неукоснительного следования нормам права. В правовом государстве убеждение является приоритетным методом воздействия, поскольку достижение требуемых результатов именно этим способом наиболее эффективно. Тем не менее, часть граждан соблюдают законы лишь потому, что знают об возможных негативных последствиях в случае его несоблюдения, поэтому устрашение тоже сохраняется в качестве одной из форм воспитания, имеющей, однако, самую низкую степень эффективности.

Если убеждение, как было сказано выше, носит в основном информативный характер, то два других метода осуществления государственной власти подразумевают воздействие на объект иными средствами, в том числе активное реагирование на поведение, позитивно или негативно оцениваемое государством. Так, *поощрение* представляет собой метод государственно-властного воздействия на объект управления при позитивной оценке результатов его деятельности в целях побуждения к дальнейшему позитивному, социально активному, оправданному поведению. К примеру, за добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности к сотруднику органов внутренних дел применяется широкий перечень мер поощрения, начиная от объявления благодарности и заканчивая награждением огнестрельным или холодным оружием [39, Ст. 48].

По своим целям метод поощрения очень тесно связан с методом убеждения, однако в применении мер материального и морального стимулирования поощрение и убеждение сильно различаются, что и предопределяет их своеобразие и самостоятельность.

Во-первых, метод поощрения подразумевает наличие законодательно-регламентированных условий, форм и средств осуществления в целях достижения конкретных, нередко заранее определенных социально-значимых результатов [4].

Во-вторых, убеждение по своей сути имеет целью воздействовать на волю субъекта права, как правило, до совершения им неких социально-значимых действий, в то время как меры поощрения являются своеобразным ответом субъекта государственной власти на результаты деятельности, совершенные действия и достигнутые при этом результаты, заранее, пусть и абстрактно, определенные и направленные на достижение некой значимой цели.

В-третьих, применение мер морального или материального поощрения является не только правом, но и в некотором смысле обязанностью субъекта управления, т.к. от этого в последующем зависит эффективность управленческого процесса.

В-четвертых, метод убеждения в силу его преимущественно информационного характера нередко направлен на коллективных субъектов права, в то время как поощрение, дабы быть эффективным, должно быть строго индивидуализировано,

применяться «точечно» и по заслугам.

К сожалению, убеждение и поощрение не всегда оказываются достаточными средствами необходимого воздействия в отношении отдельных категорий граждан, поэтому возникает необходимость применения иных средств воздействия. Таким методом осуществления государственной власти является *принуждение*. В широком смысле под ним понимают процесс воздействия уполномоченных государством органов, должностных лиц или иных субъектов по полномочию государства на волю, создание и поведение физических лиц и организаций посредством применения неблагоприятных правовых мер или угрозы их применения, выражающихся, как правило, в нравственных или физических страданиях несущих правоограничение субъекту, в целях охраны прав человека и гражданина, обеспечения законности и общественного порядка [43, С. 7-8]. Принуждение в узком, частном смысле – это способ приведения в исполнение обязывающих или запретительных норм права [17, С. 2-8].

К методам принуждения относится широкий комплекс мер, о которых мы говорили выше и которые применяются различными органами государственной власти и их должностными лицами на условиях и в порядке предусмотренных законом. Важно отметить, что в советском и современном российском правоведении принуждение нередко рассматривается одним из важнейших атрибутов государственной власти [25, С. 205]. Недаром одно из традиционных определений понятия «государство» звучит следующим образом: «суверенная, универсальная организация политической власти, призванная обеспечить нормальную жизнедеятельность людей, имеющая свою территорию, *аппарат принуждения* (курсив наш. – Р.С.), создающая право и взимающая налоги, необходимые для осуществления своих функций [1, С. 35]. Тем не менее, как справедливо отмечает Е.С. Попкова, «необходимо отличать государственное принуждение от смежных социальных явлений: насилия, подчинения, подавления» [19, С. 11].

Обобщенно признаки государственного принуждения можно сформулировать следующим образом:

1. Государственное принуждение – это метод осуществления государственной власти.
2. Государственное принуждение состоит в целенаправленном воздействии органов публичной власти на объекты управления.
3. Государственное принуждение направлено на применение ограничений физического, морального или материального характера, состоящих в возложении дополнительных обязанностей или лишении, изменении прав, принадлежащих объекту управления.
4. Государственное принуждение имеет индивидуально выраженный характер и подразумевает издание, совершение соответствующих правовых актов.
4. Государственное принуждение требует законодательной регламентации и фактических оснований применения [17, С. 2-8].

К методам принуждения относится широкий перечень мер, о которых мы говорили выше, рассматривая методы осуществления государственной власти как средства реализации закрепленной за соответствующими органами компетенции. Базируясь на позиции Н.В. Макарейко, мы классифицировали меры государственного принуждения по

такому признаку как целевое назначение и роль конкретной меры в механизме правового регулирования на следующие виды:

- 1) меры предупреждения;
- 2) пресечения;
- 3) правосстановительные (правовой защиты);
- 4) ответственности;
- 5) процессуального обеспечения [11, С. 55-85; 14; 15].

Важно отметить, что в современных условиях становления демократических государств и обществ государственное принуждение, как правило, рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, дополняющего методы убеждения и поощрения в тех сферах, где они оказываются нерезультативными [6]. В силу многих причин принуждение оказывается практически незаменимым в области охраны правопорядка, собственности, прав и интересов граждан и общественных организаций, а также в целях создания оптимальных условий функционирования органов публичной власти. Важной задачей субъектов государственного управления является правильный выбор разнообразных методов в зависимости от конкретной обстановки и условий управленческой деятельности.

Прежде, чем перейти к следующему классификационному основанию, можно отметить, что каждый из названных методов осуществления государственной власти (убеждение, поощрение, принуждение и др.) также могут быть классифицированы на виды, подвиды и т.д. Так, например, В.А. Мельников, что «принуждение может выражаться в различных формах. Оно может быть правомерным, противоправным и не урегулированным нормами права вообще (призыв к одному из членов общества другими к соблюдению им нравственных устоев)» [17, С. 2].

Далее, поскольку речь идет о классификации методов осуществления *государственной* власти, продолжить классификацию, как нам кажется, необходимо с такого основания как *субъекты реализации методов осуществления государственной власти*. Исходя из ранее нами установленного соотношения между понятиями «государственная власть» и «публичная власть», мы можем говорить о *методах осуществления государственной власти, реализуемых непосредственно органами государственной власти* (органами публичной власти в «чистом» виде), а также так называемыми «*функциональными*» *органами публичной власти*, которые осуществляют публичные функции только по специальному полномочию государства. Ко второй категории, как известно, мы отнесли широкий круг субъектов, начиная от органов местного самоуправления и заканчивая коммерческими предприятиями, осуществляющими поставку коммунальных услуг населению.

Вполне очевидно, что перечень методов осуществления государственной власти у разных субъектов их реализации будет различен. Так, к примеру, меры пресечения преступлений или меры юридической ответственности, относящиеся к сфере государственного принуждения, вполне оправданно применяются исключительно субъектами государственно-правовой природы.

Говоря о данном логическом основании деления, необходимо, тем не менее, оговориться, согласившись с высказанным около полувека назад мнением А.И. Денисова о

том, что «органы государства не могут быть разделены на те или иные категории на основании методов деятельности, ибо одни и те же методы применяются всеми органами или многими из них» [8, С. 71]. Тем не менее, условно, с чисто научной целью можно также говорить о *методах осуществления государственной власти, реализуемых органами законодательной, исполнительной, судебной власти, а также субъектами государственной власти с особым правовым статусом (Президентом России, органами прокуратуры и т.п.)*.

Следующим основанием классификации можно назвать *юридические факты, служащие основанием для применения тех или иных методов осуществления государственной власти*. В данном случае можно говорить о методах, реализуемых в ответ на:

- наступление событий (например, возникновение чрезвычайной ситуации);
- совершение действий (например, совершение правонарушения);
- изменение состояний объектов государственно-властного воздействия (например, прекращения режима контртеррористической операции на определенной территории).

Так, например, исследуя процессуальное принуждение, И.В. Погодина и З.В. Попова приходят к выводу, что средствами воздействия на поведение субъектов процессуальных правоотношений выступают не только процессуальные санкции, но и меры процессуального принуждения, не связанные с совершением процессуального правонарушения, т.е. процессуальное принуждение может быть обусловлено не только правонарушениями, а обстоятельствами, вытекающими из необходимости обеспечения задач процесса» [5, С. 9; 18]. Такие меры принуждения, как меры процессуального обеспечения, например, могут применяться тогда, когда есть основания предполагать, что цели процесса не будут достигнуты в результате действий субъекта, к которому применяются указанные меры. Так, в административном процессе меры обеспечения производства применяются в целях: 1) пресечения административного правонарушения; 2) установления личности нарушителя; 3) составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения; 4) обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Следующим весьма широким основанием для классификации методов осуществления государственной власти, которому необходимо уделить внимание, мы считаем их *сферу действия*. По данному признаку можно выделить:

- методы, применяемые в экономической сфере;
- методы, применяемые в социальной сфере;
- методы, применяемые в политической сфере;
- методы, применяемые в культурной сфере;
- методы, применяемые в экологической сфере;
- методы, применяемые в иных сферах.

Вполне очевидно, что ни в одной из указанных сфер набор применяемых методов не может быть одинаков, хотя бы в силу различий между предметами правового

регулируемого. Не могут быть одинаковыми указанные методы и в различных исторических условиях развития государства.

Если переходить к более дробной классификации, то можно обратиться к отраслевым исследованиям, где предлагаются классификации **в зависимости от узких, частных целей**, определяемых в отдельных сферах действия методов осуществления государственной власти. В этой связи можно говорить *об общих и специальных методах осуществления государственной власти*. Общие методы распространяют свое действие на всю сферу правового регулирования или значительную её часть (к примеру – на всю сферу культуры), специальные – напротив, имеют узко направленный спектр функционирования, ограниченный более узкими целями осуществления государственно-властного воздействия.

По характеру объектов воздействия методов осуществления государственной власти можно выделить методы, применяемые к индивидуумам; методы, применяемые к социальным коллективам. В наиболее ярком виде справедливость выделения данного классификационного основания просматривается на примере Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Традиционно в российском законодательстве субъектом юридической ответственности рассматривается *физическое лицо*, которое может иметь общие и специальные признаки, о чем мы будем говорить ниже. В ст. 2.10 КоАП РФ впервые в новом российском законодательстве в качестве субъекта ответственности введено *юридическое лицо*, которое подлежит административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, специально предусмотренных статьями КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В ч. 2 ст. 2.10 КоАП РФ сказано, что в случае, если в статьях разделов I, III, IV, V Кодекса не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу. Специфическим методом осуществления государственной власти, применяемым практически исключительно к юридическим лицам является административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ, нормами данной статьи к юридическим лицам, исходя из специфики предмета правового регулирования приравнены лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица).

Продолжая рассуждение в рамках вышерассмотренного основания, классифицировать методы осуществления государственной власти можно также и *в зависимости от круга субъектов права, на который распространяет своё действие метод*. Так, приобретение лицом гражданства Российской Федерации по любому из оснований, предусмотренных ст. 11 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [35] автоматически распространяет на него действие всего комплекса прав и обязанностей, предусмотренных главой 2 Конституции Российской Федерации, а также иными нормативными правовыми актами, действующими на территории нашей страны³. Это и

³ В статье 6 Конституции РФ закреплено:

подразумевает наличие *общих методов осуществления государственной власти*, распространяющих свое действие на лиц в зависимости только от одного признака – российского гражданства.

В тоже время существует набор узких, частных методов, распространяющих свое действие на избранный круг лиц в зависимости *от статуса субъектов правового воздействия*. Так, на всех граждан распространяется действие Трудового кодекса, которым устанавливаются государственные гарантии трудовых прав и свобод граждан, защищаются права и интересы работников и работодателей [31]. В тоже время государством могут применяться и ограничительные меры в отношении отдельных категорий граждан. Например, поступление лица на государственную гражданскую службу накладывает на него ряд ограничений, в частности, запрет участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, осуществлять предпринимательскую деятельность и другие [34]. Исходя из сказанного, можно также говорить о *методах, применяемых к общим субъектам права, а также методах, применяемых к специальным субъектам права* (прокуроры, судьи, военнослужащие и др.).

В этой же связи можно упомянуть *методы расширительной или ограничительной сферы действия*. Так, согласно п. 1 ч. 3 ст. 35 ФЗ «О полиции» гражданин Российской Федерации не может быть принят на службу в полицию в случае, если он имеет вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства [38]. Таким образом, метод осуществления государственной власти ограничительной сферы действия распространяет свое влияние по формуле: «действует только в отношении субъектов, наделенных следующими признаками:...» либо «действует только в отношении субъектов, не имеющих следующих признаков:...». Метод расширительной сферы действия распространяет свое влияние по формуле: «действует в отношении всех субъектов».

По территориальной сфере действия методов осуществления государственной власти можно говорить о:

- внутригосударственных методах;
- внешнегосударственных методах.

В ст. 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В ст. 4 Основного закона

1. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является *единым и равным независимо от оснований приобретения*.

2. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории *всеми правами и свободами и несет равные обязанности*, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

3. Гражданин Российской Федерации *не может быть лишен своего гражданства или права изменить его*.

См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – 21 января.

сказано, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, а Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей её территории. Таким образом, через реализацию своего суверенитета государственная власть в Российской Федерации распространяется прежде всего на её территорию. Однако сказанное не означает, что во внешнегосударственных, международных сношениях Россия не реализует свой суверенитет. Более того, очевидно, что многие методы осуществления государственной власти, приемлемые внутри государства, не могут применяться в отношениях с другими странами, поскольку в этом случае Россия вступает в отношения с формально равными ему субъектами. Так, в ч. 1 ст. 2 Устава Организации Объединенных Наций (ООН) прямо зафиксировано, что организация *основана на принципе суверенного равенства всех ее членов*. Как сказано в данном документе, Устав ни в коей мере не дает ООН права на вмешательство в дела, *по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства* (курсив наш. – **Р.С.**) [33]. Тем не менее, международное сообщество оставляет за собой право применения принудительных мер воздействия на государства в случае возникновения любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, разрыв дипломатических отношений и другие меры (ст. 41-42 Устава ООН).

Во внешних, международных сношениях Россия выступает как равноправный участник отношений, что позволяет нашему государству использовать внутригосударственные методы, в том числе методы поощрения и/или принуждения, для стимулирования (как позитивного, так и негативного) развития международных отношений в выгодном для него русле. Так, к примеру, между Правительством РФ и правительствами ряда стран СНГ (в частности, Республики Абхазия и Республики Южная Осетия) подписаны соглашения о поощрении и взаимной защите инвестиций [26, 28]. Договаривающиеся стороны по данным соглашениям принимают на себя обязательства обеспечивать на территории своего государства справедливый и равноправный режим инвестициям инвесторов, не допускать экспроприацию, национализацию или иные меры, равносильным по последствиям экспроприации или национализации.

Примером, обратным соглашениям о взаимной защите инвестиций, является нашумевший «Закон Димы Яковлева» [37], принятый в России в качестве ответа на подписанный Президентом США «Закон Магнитского» [45]. Если в так называемом Законе Магнитского предусматриваются санкции в отношении россиян, ответственных за задержание Сергея Магнитского, жестокое обращение с ним и его смерть, а также за другие серьезные нарушения прав человека в нашей стране, то российский закон в качестве симметричной меры запрещает гражданам США, причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, въезжать в Россию, американцам запрещено усыновление (удочерение) российских детей, в России приостанавливается работа некоммерческих организаций, которые участвуют в политической деятельности в России и безвозмездно получают деньги от граждан (организаций) США или реализуют у нас проекты, программы либо осуществляют иную деятельность, угрожающую интересам страны.

В зависимости от правового режима реализации методы осуществления государственной власти могут быть *обычными и особыми (экстраординарными)*.

Обычные методы осуществления власти имеют место в условиях обычного повседневного функционирования государства и общества, когда отсутствует необходимость в отклонении способов целенаправленного воздействия на происходящие процессы, будь то проведение выборов в органы государственной власти или охрана правопорядка в общественных местах.

Особые (экстраординарные) методы осуществления государственной власти выходят на первый план, когда происходят отклонения в нормальном существовании государства и общества. Примером тому может стать возникновение обстоятельств чрезвычайного характера. К таковым действующее законодательство относит:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты и другие события и действия, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, *нормальной деятельности* органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и *нарушение условий жизнедеятельности населения* и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ [42, Ст. 3].

Наличие экстраординарных условий предусматривает возможность введения ряда мер и временных ограничений, таких как: полное или частичное приостановление полномочий органов власти, установление ограничений на свободу передвижения, установление ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, а также иных мер.

Важно отметить, что особые (экстраординарные) методы осуществления государственной власти могут вводиться лишь на ограниченный срок, необходимый для устранения соответствующих обстоятельств и приведения общества и государства к нормальному режиму функционирования. Так, согласно законодательству срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, *не может превышать 30 суток*, а вводимого в ее отдельных местностях, - *60 суток* (ч. 1 ст. 9 ФКЗ «О чрезвычайном положении»).

Из последнего сказанного вытекает и следующее основание для классификации – *временная сфера действия* методов осуществления государственной власти. По данному признаку целесообразно выделять постоянные и временные методы осуществления государственной власти.

Следующим основанием классификации назовем *условия и характер методов осуществления государственной власти*. На этом логическом основании мы можем выделить:

- общие методы осуществления государственной власти;
- специальные методы осуществления государственной власти;
- особые методы осуществления государственной власти.

Так, например, Д.Н. Бахрах, анализируя обширный массив пресекательных мер государственного принуждения и исходя из цели воздействия, делит меры пресечения на общие, специальные и процессуальные [2, С. 193]. К общим относятся: административное задержание граждан, запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых угрожает безопасности движения, запрещение работы объектов разрешительной системы и т.д. К специальным – применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия. К мерам процессуального пресечения автор относит административное доставление.

Далее назовем такое основание классификации как *правовые последствия реализации методов осуществления государственной власти*. В этом случае можно говорить о:

- правоустанавливающих методах;
- правоизменяющих методах;
- правопрекращающих методах.

Например, с момента применения в порядке ст.ст. 91, 92 УПК РФ органом дознания, дознавателем, следователем такой меры процессуального обеспечения, как задержание, лицо, задержанное по подозрению в совершении преступления, приобретает официальный уголовно-процессуальный статус подозреваемого (ст. 46 УПК РФ). Это влечет за собой возникновение у подозреваемого права быть допрошенным не позднее 24 часов с момента его фактического задержания. До начала допроса подозреваемому по его просьбе обеспечивается свидание с защитником наедине и конфиденциально [32].

По способу оформления реализуемых методов осуществления государственной власти можно говорить о:

- методах осуществления государственной власти, требующих вынесения специального индивидуально-правового акта;
- методах осуществления государственной власти, не требующих вынесения специального индивидуально-правового акта.

Так, к примеру, Н.В. Макарейко предлагает классифицировать меры пресечения в зависимости от процедуры применения на: а) не требующие вынесения специального постановления (оперативные); б) требующие вынесения специального постановления [15, С. 134].

По признаку обязательности методов государственной власти:

- директивные (императивные) методы государственной власти, определяющие строго определенный, не подлежащий вольному изменению порядок реализации;
- дискреционные (диспозитивные) методы государственной власти, позволяющие субъектам права самим определять порядок реализации установленных правовых предписаний.

Так, С.П. Бортников обращает внимание: «несмотря на то, что налоговые отношения детерминированы публично-правовой природой государства и его фискального суверенитета, участники налоговых отношений по уплате налога не подчинены друг другу, не имеют права директивно управлять поведением друг друга, они равноправны по отношению к закону и подчиняются только его (закона) предписаниям» [3, С. 18-21]. В связи со сказанным следует также указать, что Конституционный Суд РФ в своем

Постановлении от 17 декабря 1996 г. № 20-П все-таки признает, что налоговые отношения предполагают субординацию сторон, одной из которых - налоговому органу, действующему от имени государства, принадлежит властное полномочие, а другой - налогоплательщику - обязанность повиновения. Однако требование налогового органа и налоговое обязательство налогоплательщика следуют не из договора, с одной стороны, и не из директивы налогового органа, с другой стороны, но только из закона, норме которого подчинены как властвующий субъект, так и подвластный [22].

Можно продолжить дальнейшую классификацию методов осуществления государственной власти, однако по причине ограниченности масштабов исследования остановимся лишь на сказанном, просто перечислив некоторые из иных возможных классификационных оснований. Так, *по сущности социального восприятия* методы можно делить на социально-оправданные и социально-конфликтные; *по правовой природе*: методы, применяемые в частно-правовой и в публично-правовой сферах [7]; *по отраслям права*: методы, применяемые в сфере уголовно-правовых, гражданско-правовых, административно-правовых, семейно-правовых, экологических и прочих отношений и др.

Как становится ясно из предшествующего изложения, методы осуществления государственной власти отличаются большим разнообразием, в связи с чем осуществить их исчерпывающую классификацию не представляется возможным. Тем не менее, проведенного анализа разновидностей достаточно для продолжения нашего исследования.

Литература

1. Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория права и государства в схемах и определениях: Учебное пособие. – М.: Юристъ, 2007.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. Часть общая. – М., 1993.
3. Бортников С.П. Государственное принуждение в доктрине налогового права и налоговом законодательстве // *Налоги*. – 2010. – № 2. – С. 18-21.
4. Гречишкин А.А. Поощрение превратилось в наказание: о правовом регулировании операций, указанных в подпункте 2 пункта 1 статьи 164 Налогового кодекса РФ // *Вестник ВАС РФ*. – 2008. – № 10. - С. 46-53.
5. Громов Н.А., Полуниин С.А. Санкции в уголовно- процессуальном праве России. – М., 1998.
6. Гущина Н.А. Сущностная природа правового принуждения и поощрения в современном российском законодательстве // *Право и политика*. – 2006. – № 8. - С. 82-89.
7. Демидов П.В. Частное правовое принуждение: историческая ретроспектива // *История государства и права*. – 2006. – № 2. – С. 9-11.
8. Денисов А.И. Признаки государства // *Теория государства и права: Учебник / Под ред. проф. А.И. Денисова*, М.: Изд-во МГУ, 1967.
9. Импортные автомобили раздавят финансовым прессом весом в сотни тысяч рублей / 19 апреля 2012 года // *Новости и аналитика*. URL: <http://www.finmarket.ru/z/nws/hotnews.asp?id=2885942>
10. Инфографика. Динамика импорта легковых автомобилей в РФ в 2000-2011 гг.

URL: <http://www.autostat.ru/news/view/9349/>

11. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): Дис... д-ра юрид. наук. – М., 2005.
12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 2009. – 21 января.
13. Макарейко Н.В. Административное право: Учебное пособие. – М.: Издательство Юрайт, 2013.
14. Макарейко Н.В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: Монография. – Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2011.
15. Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 1996.
16. Матузов Н.И. О роли убеждения и принуждения в период развернутого строительства коммунизма // Ученые записки Саратовского юрид. ин-та. Вып. X. – Саратов, 1962.
17. Мельников В.А. Проблемы определения понятия административного принуждения // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 2- 8.
18. Погодина И.В., Попова З.В. Государственное принуждение в юридическом процессе // Российский следователь. – 2007. – № 10. – С. 31-32.
19. Попкова Е.С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения: Автореф. дис. ... к.ю.н. – М., 2001.
20. Постановление Правительства РФ от 12.12.2007 № 862 (ред. от 24.12.2011) "О Правилах направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий" // Рос. газета, № 284, 19.12.2007.
21. Постановление Правительства РФ от 30 августа 2012 г. № 870 «Об утилизационном сборе в отношении колесных транспортных средств» // Российская газета. – 2012. – 31 августа
22. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 5.
23. Радько Т.Н., Толстик В.А. Функции права: Монография. – Н.Новгород: НВШ МВД России, 1995.
24. Разгильдиева М.Б. Правовое убеждение и принуждение: теоретические основы (на примере финансового законодательства): Монография / Под ред. Н.И. Химичевой. – М.: Юрлитинформ, 2012.
25. Советское административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова. – М., 1985.
26. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о поощрении и взаимной защите инвестиций (Сухум, 9 октября 2009 года) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

27. Современная демографическая ситуация в Российской Федерации. URL: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/demography/>
28. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия о поощрении и взаимной защите капиталовложений (Цхинвал, 1 декабря 2009 года) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
29. Субботин А.Л. Классификация. – М., 2001.
30. Таможенный тариф 1724 года // Реформы Петра I: Сборник документов / Сост. В.И. Лебедев. М.: Гос. соц.-эк. изд-во, 1937.
31. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.
32. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 07.02.2011) // Российская газета. – № 249. – 22.12.2001
33. Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г., ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 августа 1945 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, Вып. XII. – М., 1956. – С. 14-47.
34. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 03.12.2012, с изм. от 06.12.2012) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 31 июля.
35. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 12.11.2012) «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 5 июня.
36. Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 16.11.2011) «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // Российская газета. – 2006. – 31 декабря.
37. Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Гарант».
38. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7, ст. 900.
39. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7020.
40. Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // Российская газета. – 2003. – 17 декабря.
41. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об отходах производства и потребления» // Российская газета. – 1998. – 30 июня.
42. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 07.03.2005) «О чрезвычайном положении» // Российская газета. – 2001. – 2 июня.
43. Цыганкова Е.А. Принуждение как метод осуществления государственной власти: автореф. дис. ... к.ю.н. – М., 2010.

44. Якимов А.Ю. Сочетание мер административного принуждения и экономического воздействия в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (вопросы оптимизации) // Административное право и процесс. 2008. №3. С. 40-45.

45. S. 1039: Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 / 112th Congress, 2011–2013. Text as of May 19, 2011 (Reported by Senate Committee). URL: <http://www.govtrack.us/congress/bills/112/s1039/text>



Samojljuk R. N. Vidy metodov osushhestvlenija gosudarstvennoj vlasti / R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 3. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.

— ● —

Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

— ● —

Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.

Юридические науки

УДК 340.11

Определение эффективности методов осуществления государственной власти¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

Проблема эффективности – одна из наиболее востребованных тем в современном правоведении. Начиная с 60-70 г.г. прошлого века огромное количество ученых-юристов, как на общетеоретическом уровне [19, 25, 39, 51, 53 и др.], так и на уровне отдельных прикладных и отраслевых исследований [3, 7, 12, 18, 21, 26, 32, 34, 35, 36], занимались и занимаются изучением данного вопроса применительно к различным сферам правовой действительности.

Эффективность – едва ли не самая популярная характеристика, предъявляемая в качестве требования ко многим видам государственно-властной деятельности. В нашей стране ежегодно принимается значительное число нормативных правовых актов, нацеленных на оценку эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, эффективности использования федерального имущества, средств федерального бюджета, энергетических, водных ресурсов и прочего [31, 33, 46, 47]. Руководители нашего государства, Президент РФ и Председатель Правительства РФ, также неоднократно в своих выступлениях упоминали о необходимости повышения эффективности функционирования различных составляющих механизма государственного управления. Так, в одном из своих выступлений Д.А. Медведев отметил, что «...правосудие... не может быть эффективным при несовершенном законодательстве, в отсутствие отлаженной системы исполнения законов и правоприменительной деятельности» [22].

Несмотря на безусловную важность рассматриваемой категории и огромное количество трудов, которые были посвящены её исследованию, в литературе отсутствует единство мнений как по вопросу об определении понятия «эффективность», так и в части, касающейся её измерения, что в большинстве случаев, надо заметить, взаимообусловлено.

Исходной категорией, которая должна приниматься во внимание, если нами ставится вопрос об эффективности реализации методов осуществления государственной власти, должна рассматриваться «эффективность норм права». Делая такой вывод, мы исходим из понимания того, что о методах осуществления государственной власти мы обязаны говорить в контексте правового регулирования, рассматривая в качестве взаимосвязанных

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

теорию правового регулирования, проблемы реализации методов государственной власти, а также собственно проблемы правообразования и правореализации.

В предыдущих параграфах этого исследования мы пришли к выводу о том, что методы осуществления государственной власти представляют собой определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия. При этом государственную власть мы рассматриваем как качественную разновидность социальной власти и одним из ключевых признаков видим её легальность, что является, по крайней мере в идеале, обязательным звеном в вопросе обеспечения законности через волевое воздействие на различных субъектов права в целях решения стоящих перед государством задач. Государственная власть, как и всякая публичная власть, призвана отражать и сочетать многоплановые интересы различных слоев общества в соответствии с преобладающим в нем интересами и ценностями.

Таким образом, если мы рассматриваем методы осуществления государственной власти во взаимосвязи с правовым регулированием, то нам необходимо увязывать оценку эффективности метода осуществления государственной власти с оценкой эффективности действия правовых предписаний, регламентирующих данный метод, а также совокупностью факторов, которыми сопровождается процесс правореализации.

По мнению И.С. Самощенко, В.И. Никитинского, «...оценка эффективности действия правового акта зависит от пропорции ... отрицательных результатов к наступлению результатов намеченных» [40]. Е.Л. Бонк рассматривает этот вопрос более широко и считает, что «эффективность действия норм права характеризуется отношением результата осуществления нормы к ее цели, но при этом необходимо, чтобы цель нормы была обоснована и социально полезна, а ее достижение вызывало минимальные траты (моральные, организационные, политические и материальные; прямые и косвенные), во всяком случае, не превосходящие ценность и полезность достигнутого результата» [6].

Насколько применимы указанные подходы к определению эффективности норм права к оценке эффективности методов осуществления государственной власти? Думается применимы полностью. *Под эффективностью методов осуществления государственной власти* мы считаем необходимым понимать способность методов осуществления государственной власти достигать поставленные цели с максимальными при данных условиях социально-полезными результатами и минимальными издержками. Таким образом, эффективность применительно к теме исследования нами будет пониматься через определение реальной необходимости в применении того или иного метода государственной власти, установление целей и оценку результатов, достигаемых при этом.

Важно подчеркнуть, что исследование методов осуществления государственной власти не может происходить в отрыве от конкретных исторических (политических, экономических и прочих) условий функционирования государственного механизма. Например, в ст. 59 УК РФ содержится указание на возможность применения в качестве одного из наказаний смертной казни. Опросы общественного мнения показывают, что, несмотря на существующий мораторий и фактическое неприменение данной меры государственного принуждения, по отдельным наиболее резонансным преступлениям

существует «социальный запрос» на применение этой меры². Как следствие, законодатель не может полностью исключить данную норму из отечественного законодательства, но суды (прежде всего, Конституционный Суд РФ) в своей практике рассматривают смертную казнь в качестве исключительной меры наказания, применение которой невозможно независимо от того, рассматривается дело судом с участием присяжных заседателей или иным составом суда [30]. Данный пример демонстрирует, что реализация определенного метода правового регулирования, несмотря на общественное мнение и, казалось бы, высокую социальную потребность, в некоторых случаях не может найти своего воплощения ввиду сложившегося правового режима, вызванного, к примеру в данном случае, общей международно-правовой тенденцией и обязательствами, взятыми на себя Российской Федерацией.

Таким образом, на пути эффективной реализации методов осуществления государственной власти всегда лежат некие препятствия, представляющие собой разного рода внутрисистемные и внешние условия, дефекты законодательного, правоприменительного характера и прочего характера, что предполагает их детальный анализ.

Правотворчество как процесс целенаправленного создания норм права с целью регулирования общественных отношений осуществляется широким перечнем субъектов, обладающих различной компетенцией, а нередко и квалификацией. Поскольку в ходе правотворческого процесса определяются материально-правовые основания, формы, средства, частные методы осуществления государственной власти от возможных недостатков законодательства зависит эффективность функционирования всего механизма государственной власти.

Как мы отмечали выше, в современном мире далеко не одинаков потенциал методов убеждения и принуждения, прямых и косвенных, административных и экономических методов регулирования общественных процессов. Однако нередко происходит *неверное восприятие необходимости применения тех или иных методов осуществления государственной власти*. Так, следует согласиться неприятием Н.В. Макареико современной государственной риторики, не свободной от тех негативных идей, сформированных за последние десятилетия российских преобразований, когда на самом высоком государственном уровне культивировались идеи минимизации роли государства в регулировании социальных процессов. «Негативные последствия такой политики очевидны», - пишет указанный автор [20]. И действительно, в действующем законодательстве нередко просматривается смещение государственных приоритетов от социально значимых, общественно полезных к, напротив, социально вредным, опасным и в целом негативным проявлениям государственно-властного воздействия. К примеру, все

² К примеру, на вопрос, заданный на сайте радио «Вести FM», «Как вы относитесь к идее вернуть в России смертную казнь?» 77% респондентов ответили «Положительно», 17% - «Отрицательно», 5% - «Ещё не решил» и лишь 1% «Мне всё равно». На другой вопрос «Нужна ли смертная казнь в России?» 83% респондентов ответили «Да», 11% - «Нет», 5% - «Затрудняюсь ответить». Результаты третьего опроса, с практически таким же вопросом: «Допустима ли смертная казнь?» показали схожие результаты: 75% - «Да», 19% - «Нет», 6% - «Затрудняюсь ответить». См.: Все голосования / Вести FM [сайт] // <http://radiovesti.ru/vote/show/>

действующее уголовно-процессуальное законодательство пропитано идеей приоритетной защиты интересов преступника, в каком бы правовом статусе он ни находился: подозреваемого, обвиняемого или подсудимого. Подобный подход сформировался в период, когда еще не был изжит страх перед методами доказывания и привлечения лиц к ответственности, практиковавшимися в авторитарный период советского государства, однако, как нам представляется, он мало соотносится с реалиями современной российской жизни. Думается, сейчас уже абсолютно неактуальны страхи перед утверждениями 1930-х г. о том, что «диктатура пролетариата есть власть, не ограниченная никакими законами» [11, С. 14], а государство есть «специальная машина управления и подавления» [11, С. 41]. Как пример можно привести, ст. 25 Конституции РФ, которая провозглашает жилище неприкосновенным и запрещает кому бы то ни было проникать в него «против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения». В данном случае абсолютная ценность конституционного права на неприкосновенность жилища подчеркивается в числе прочего тем, что нарушение названного права признается преступлением (ст. 139 УК РФ) [43].

Очевидно *эффективность методов осуществления государственной власти подразумевает соблюдение гарантий прав и свобод человека* на всех этапах реализации правовых предписаний. При этом должны приниматься во внимание не только и не столько интересы правонарушителей, противостоящих государственной машине в своих попытках доказать свою невиновность, но и лиц, пострадавших от противоправных действий, находящихся в трудной жизненной ситуации и прочее³. Важным условием эффективности методов государственной власти является *соотнесение частных интересов отдельных лиц с коллективными (публичными) интересами всего общества и государства*. России известно немало число фактов негативного характера, которые имели место в истории. К примеру, как известно, население страны сильно пострадало в период массовой приватизации государственных предприятий в начале 1990-х г.г., когда за счет многих обогатились лишь некоторые.

Рассматривая законодательные дефекты, определяющие неэффективность методов осуществления государственной власти, обратимся также к такой проблеме как *неверное применение методов к определенным сферам государственно-правового регулирования*. Давно известное выражение о том, что «в одну телегу впрячь не можно коня и трепетную лань...»⁴, к сожалению, нередко находит свое воплощение и применительно к предмету нашего исследования.

Современные условия существования нашего общества требует перераспределения методов государственной власти в той части, чтобы обеспечивать должностное

³ В этой связи актуален вопрос о предоставлении бесплатной юридической помощи социально незащищенным и малообеспеченным категориям граждан (несовершеннолетним, многодетным семьям и т.д.). Можно отметить, что в настоящее время Государственной Думой рассматриваются соответствующие законопроекты. См., например: Законопроект № 505364-4 «О внесении изменений в статьи 3 и 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (об упрощении процедуры оказания юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно)» //asozd2.duma.gov.ru

⁴ Слова Мазепы из поэмы А.С. Пушкина «Полтава» (1829).

соотношение экономических и административных методов государственной власти, методов морального поощрения и экономического стимулирования и т.д. К примеру, в советские времена широко применялись методы морального поощрения. Постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 12 января 1957 г. № 6 [41] были утверждены Типовые правила внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих государственных, кооперативных и общественных предприятий и учреждений, в разделе V которых устанавливались следующие меры поощрений: благодарность; награждение Почетной грамотой; занесение в Книгу почета, на Доску почета; присвоение звания лучшего рабочего по профессии; денежная премия; награждение ценным подарком [7]. Вполне очевидно, что подобный законодательно определенный перечень мер стимулирования работников может существовать и современный период, однако в условиях рыночных отношений наиболее действенными из названных мер могут быть лишь те, которые связаны с материальным стимулированием трудовой активности. Этот вопрос был недавно поднят и широко обсуждался в прессе в связи с инициативой полпреда Президента России в Уральском федеральном округе И. Холманских возродить в России звание «Герой труда» и медаль «За трудовую доблесть». При этом социологические опросы показали, что противниками нововведения являются 19% россиян и 22% работодателей. Высказывая уважение к ударно трудящимся коллегам и к «рабочим профессиям», многие отмечают, что «чем меньше государственных льгот в экономике, определяемых законодательно, тем будет лучше (все должна определять добросовестная, честная и справедливая рыночная конкуренция)» [38]. Таким образом, работать, как это делали ранее, за моральное поощрение многие современные россияне просто не станут, а потому государству изначально необходимо принимать во внимание подобные факторы при определении параметров правового регулирования.

Другим негативным примером являются некоторые современные законодательные решения, которые ставят вопрос о допустимости увеличения экономической нагрузки на отдельные категории населения как средство решения ранее допущенных государством организационно-управленческих просчетов. К примеру, в настоящее время широко практикуемая работодателями практика выплаты так называемых «серых зарплат» выявляет собой более обширную по масштабам проблему: экономические стимулы, обеспечиваемые работникам здесь и сейчас, перекрывают обещаемые государством возможные преимущества, преференции в будущем (повышенные пенсии и т.п.). В результате этого Пенсионный фонд России уже достаточно долгое время испытывает трудности с наполняемостью. Поскольку в свое время экономистами в Правительстве был сделан расчет на стопроцентное выполнение всеми работодателями и работниками своих обязательств по отчислениям в пенсионный фонд, а этого не произошло, то это, в свою очередь, повлекло за собой новый виток реформ, только усугубляющих ситуацию. Так, например, с 1 января 2013 г. финансовая нагрузка на такую категорию налогоплательщиков как нотариусы, адвокаты, частные предприниматели и другие так называемые «самозанятые» в виде суммы обязательных пенсионных платежей увеличилась сразу в 2 раза [27]. Несмотря на то, что тариф на обязательное медицинское страхование в новом году не меняется, рост годовых социальных платежей стал слишком

большим, что по опыту личного общения с представителями мелкого бизнеса повлечет за собой вынужденное сокращение предпринимательской активности и уход некоторых предпринимателей в тень.

Современное руководство страны осознает, что Россия отличается от многих других стран достаточно большой долей государственного участия в экономике и более серьезным вмешательством в правовое регулирование. Совершенно обоснованно Президент РФ в одной из своих предвыборных статей обращал внимание на необходимость снижения доли государства в экономике. «Искусство управления экономикой в современных условиях, - обращает внимание В.В. Путин, - состоит, прежде всего, в точном определении необходимого соотношения между ролью государства и частной инициативой... Наша экономическая политика должна корректироваться в сторону снижения масштабов государственного регулирования, замены регламентации на рыночные механизмы, административного контроля – на страхование ответственности» [1].

В связи со сказанным, при выборе необходимой законодательной модели реализации методов государственной власти принципиально важна детальная разработка системы частных целей будущих решений. Лишь после этого можно переходить к следующему этапу управленческого цикла – к поиску оптимального (в данных условиях) варианта решения проблемы [52, С. 15]. Как правильно отмечается в литературе, «только познание всех факторов, влияющих на исследуемое явление, позволяет определить систему частных целей, к которым следует стремиться для решения основной задачи» [52, С. 14].

Далее важно отметить необходимость установления правильных законодательных параметров функционирования государственной власти, поскольку от взаимодействия и взаимной координации деятельности субъектов осуществления этой власти зависит эффективность всей системы. При этом обратим внимание на тот факт, что *эффективная реализация методов осуществления государственной власти возможна только в условиях демократического общества*, где существуют и активно функционируют институты гражданского общества. Ведь уже давно выявлена историческая закономерность, согласно которой авторитарность администрации всегда сочетается с непросвещенностью, слабым гражданским самосознанием народа [42]. Как справедливо отмечается в предвыборной программе Всероссийской политической партии «Единая Россия», «демократия должна иметь механизмы прямого действия, постоянного участия граждан в политике и управлении, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи» [50].

В условиях современной России особая роль органа координирующего разные ветви и институты государственной власти принадлежит парламенту, поскольку именно, по крайней мере, в идеале является непосредственным выразителем интересов и чаяний народа. Следует согласиться с мнением В.А. Тюльпанова о том, что полноценная реализация контрольной функции парламента – это одно из условий стабильности отношений между ветвями власти в государстве, развития демократии и достижения состояния правового государства [45].

Также важно отметить, что в эффективной реализации методов осуществления государственной власти большое значение имеет *уравновешивание полномочий и*

компетенций одних органов государства полномочиями и компетенций других, дабы не происходила узурпация власти и её незаконное, антидемократическое использование. Так, для «отцов-основателей» США было очевидно, что сосредоточение власти как в руках только законодательного, так и только исполнительного органа одинаково недопустимо. «Ничуть не будет легче, если вся эта власть находится в руках многих, а не кого-то одного. 173 деспота, несомненно, будут угнетать так же, как и один...» [15, С. 196-197]. Поэтому выбор был сделан именно в пользу такой модели, в которой правящая власть была бы так разделена и уравновешена между несколькими институтами власти, чтобы ни один из них не смог бы выйти за пределы своих законных полномочий, не встретив эффективного сдерживания и противодействия со стороны остальных [13, С. 117]. Именно в связи с этим и современные государствоведы, анализируя соотношение властей и способы координации методов ими реализуемых, указывают на особую важность *контрольной функции парламента* (которая выражается в основном в контроле за деятельностью правительства) среди других его функций - представительство нации, политическое волеобразование, законодательная деятельность, формирование правительства [48, С. 63].

На эффективность реализации методов осуществления государственной власти большое влияние оказывают и *техничко-юридические недостатки действующего законодательства*. К примеру, Ю.П. Соловей обращает внимание на такой пробел в отечественном законодательстве: в ряде случаев закон со всей очевидностью предполагает проникновение сотрудников полиции в жилые и иные помещения, хотя в самом законе об этом ничего не говорится. Так, п. 22 ч. 1 ст. 13 Закона «О полиции» управомочивает ее «проводить проверки мест... хранения оружия» [37]. «Здесь важно также подчеркнуть, - пишет Ю.П. Соловей, - что для решения задач, возложенных на полицию, ее сотрудники вправе не только применять в соответствии с законом меры государственного принуждения, но и использовать метод убеждения, совершая определенные служебные действия лишь с согласия граждан. Поэтому при наличии соответствующего согласия (разрешения) граждан сотрудник полиции вправе входить и находиться в жилище...» [43]. Возникает другой вопрос: что делать сотрудникам полиции, если реализация установленного полномочия наталкивается на своем пути на несогласие собственников жилья допустить туда представителя власти?

Еще одной из проблем, о которых пишут в литературе, является *конкуренция норм международного и российского права*. С.В. Бажанов с возмущением пишет об одной из «тенденций современной судебно-правовой реформы, свидетельствующих о бесцеремонном вторжении международно-правовых актов, а также конституционного права и процесса в область государственно-правовой политики борьбы с преступностью, спонтанно расширяющих спектр уголовно-процессуальных гарантий, существенно удорожающих стоимость уголовно-судебного производства» [4, С. 383]. Несмотря на очевидную, на первый взгляд, обоснованность подобного рода подходов к оценке роли международного права отрицать важность влияния международных стандартов деятельности органов государственной власти нельзя. Как отмечал в одной из своих предвыборных статей В.В. Путин, «надо широко внедрять лучшие, жизнеспособные практики работы госинститутов стран-лидеров. Критерий заимствования - доказанная

эффективность, которая будет выражаться для каждого гражданина России в комфорте и удобстве получения госуслуг, в снижении финансовых и временных затрат. На этой основе может быть обеспечена гармонизация стандартов обслуживания с международными нормами» [2]. Реальностью современного глобального мира, очевидно, является конкуренция государств за идеи, людей и капитал, а потому сознательно устраняться от повышения эффективности государственного управления посредством привлечения зарубежного и международного опыта, на наш взгляд, нельзя.

Анализ существующего спектра проблем, определяющих эффективность реализации методов осуществления государственной власти на этапе нормативного правового регулирования, свидетельствует о необходимости их безотлагательного разрешения. Тем не менее, основной спектр вопросов возникает не на уровне законодательных решений, а их фактической реализации. В.А. Толстик справедливо обращает внимание на то, что в реальных системах законодательства теоретическая модель не трансформируется в нормативно установленную в абсолютно неизменном виде. Обеспечение абсолютной адекватности между ними в своей работе «Иерархия источников российского права» данный автор не рассматривает ни в качестве ближайшей, ни в качестве конечной цели [44, С. 5]. Тем не менее, приняв за отправную точку вышеназванный объективно верный постулат, мы можем перейти к рассмотрению *дефектов методов осуществления государственной власти, возникающих непосредственно в процессе их реализации.*

Наиболее очевидной из проблем правореализации следует назвать *проблему обязательности исполнения законов.* Несмотря на то, что еще древности было известно утверждение «*Applicatio est vita regulae*»⁵, в России нередко ситуация обстоит по-другому. Об этом когда-то задумывался еще Петр I, написавший в одном из своих указов: «всеу законы писать, когда их не хранить или ими играть, как в карты, прибирая масть к масти, чего нигде в свете так нет, как у нас было, а отчасти и еще есть, и зело тщатся всякие мины чинить под фортецию правды...» [29, С. 85]. Между тем, российские поговорки и цитаты знаменитых людей говорят о многом. Поговорка «закон – дышло, куда хочешь, туда и воротишь» [14, С. 508], «строгость российских законов смягчается необязательностью их исполнения» (М.Е. Салтыков-Щедрин) и другие говорят о многом в самой сути российской ментальности. Международные исследования выявляют высокий уровень бюрократической, коррупционной преступности в нашем государстве. Так, по данным рейтингового агентства «PricewaterhouseCoopers» начиная с финансового кризиса 2008 г. 71 % руководителей обследованных фирм признавались, что они стали жертвами экономических преступлений, а около половины респондентов признались, что испытывают страх по поводу возможного неправомерного изъятия их собственности и активов [54]. Европейским судом по правам человека ежегодно устанавливается огромное количество нарушений Европейской конвенции. Из 436 рассмотренных за последнее время дел в 363 ставился вопрос о нарушении права на справедливое судебное разбирательство, в 73 – на длительность рассмотрения дела (исполнения судебного решения) [28, С. 21].

Наиболее острые вопросы в реализации методов осуществления государственной

⁵ Лат.: применение есть жизнь правила.

власти возникают при *законодательном определении четкой компетенций отдельных государственных органов и должностных лиц*. К примеру, на практике возникал следующий вопрос: вправе ли какой-либо из государственных органов исполнительной власти принудить коммерческую организацию к реорганизации во внесудебном порядке? Как отмечал В.Н. Быков, в соответствии с ранее действовавшим законодательством (абз.5 п.2 ст.12 Федерального закона от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках») таким полномочием обладало Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России) относительно реорганизации в форме разделения или выделения [10]. Насколько оправданным было наделение органа исполнительной власти столь широкой компетенцией – остается большим вопросом.

В этой же связи обратим внимание на проблемы, возникающие при передаче государством определенных своих полномочий негосударственным субъектам. Так, например, законодательно справедливо определено, что в отличие от органов государственной власти, задействованных в правоохранительной сфере, негосударственные субъекты, осуществляющие схожие функции, скажем частные охранные или детективные агентства, имеют весьма узкий круг полномочий. В частности, Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [17] предоставляет указанным субъектам право осуществления ограниченного перечня мероприятий: устный опрос граждан и должностных лиц (с их согласия), наведение справок, изучение предметов и документов (с письменного согласия их владельцев), внешний осмотр строений, помещений и других объектов, наблюдение для получения необходимой информации (ч.1 ст. 5 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»). Мероприятия, которые дозволены субъектам оперативно-розыскной или уголовно-процессуальной деятельности (к примеру, оперативным уполномоченным органов внутренних дел) и связаны с существенным ограничением конституционных прав и свобод граждан (к примеру, контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров)⁶, такими субъектами осуществляться не могут. Закон прямо возлагает на частных детективов обязанность соблюдать законодательство Российской Федерации в части защиты информации, затрагивающей личную жизнь и имущество граждан.

Более того, в случаях, когда государство и «делится» частью своей компетенции в той или иной сфере, оно оставляет за собой право сохранения контроля над теми субъектами, которым было передано право реализации отдельных методов государственной власти. Так, к компетенции органов внутренних дел отнесено лицензирование и осуществление контроля за частной детективной и охранной деятельностью на территории Российской Федерации⁷.

⁶ См. полный перечень оперативно-розыскных мероприятий, проводимых при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, в ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.11.2012) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Российская газета. – 1995. – 18 августа.

⁷ См.: Инструкция об организации работы по лицензированию и осуществлению органами внутренних дел контроля за частной детективной и охранной деятельностью на

Таким образом, процесс правового регулирования проходит через все этапы управленческого цикла. Эффективная реализация методов осуществления государственной власти возможна лишь тогда, когда качественно осуществлена деятельность на всех этапах процесса управления [53, С. 20]. Именно поэтому выше мы обращали внимание, что телеологический анализ права – необходимая предпосылка изучения его эффективности, поскольку, не выяснив цель, преследуемую правом, невозможно судить о ее достижении [5].

В следующем параграфе нашего исследования, взяв за основу телеологическую концепцию, мы на основе конкретных примеров проанализируем возможности совершенствования механизма реализации методов осуществления государственной власти.

Литература

1. 3-я статья от 30 января 2012 г. «О наших экономических задачах» / Предвыборная программа Путина. Программа 2012–2018 + все 7 предвыборных программных статей Путина. URL: <http://supercook.ru/decoration/prezident-putin-programma.html>
2. 4-я статья от 6 февраля 2012 г. «Демократия и качество государства» / Предвыборная программа Путина. Программа 2012–2018 + все 7 предвыборных программных статей Путина. URL: <http://supercook.ru/decoration/prezident-putin-programma.html>
3. Алиев М. Пути усовершенствования порядка рассмотрения надзорных жалоб и представлений // Российская юстиция. - 2004. - № 4. - С. 59-60.
4. Бажанов С.В. Стоимость уголовного процесса: Дис... д-ра юрид. наук. – Н. Новгород, 2002.
5. Бойков А. Д. К изучению эффективности уголовно-процессуального закона // Эффективность применения уголовного закона / Отв. ред. Н.Ф. Кузнецова, И.Б. Михайловская. – М.: Юрид. лит., 1973
6. Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность правовой нормы: Автореф... дис. канд. юр. наук. – М., 1982. – 15 с.
7. Брыксина Г.С. Реформирование государственного аппарата как необходимое условие эффективности правоприменения // Вестник Елецкого государственного университета. Выпуск 6. – Елец, 2004. - С. 217-228.
8. Винокуров В.А. Государственное поощрение в трудовом праве России // Современное право. – 2005. – № 2. – С. 54-59.

территории Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 19 июня 2006 г. № 447 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 29; Приказ МВД России от 15 июля 2005 г. № 568 «О порядке проведения органами внутренних дел Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 34.

9. Вправе ли какой-либо из государственных органов исполнительной власти принудить коммерческую организацию к реорганизации во внесудебном порядке? (Консультация эксперта, 2003) В.Н.Быков Государственная корпорация «Агентство по реструктуризации кредитных организаций» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

10. Все голосования / Вести FM [сайт]. URL: <http://radiovesti.ru/vote/show/>

11. Вышинский А.Я. Вопросы права и государства у Карла Маркса (Доклад на заседании общественных наук 27 апреля 1938 г.). – М.: Изд-во АН СССР, 1938.

12. Головин В.В. Принципы эффективного руководства в Федеральной службе судебных приставов /В. В. Головин. // Исполнительное право. -2006. - № 3. - С. 28-31.

13. Григонис Э.П. Механизм правового государства: Монография. – СПб: СпбГУАП, СПб университет МВД России, 1999.

14. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. – М.: Рус. яз., 1989. – Т. 1.

15. Джефферсон Т.. Автобиография. Заметки о штате Виргиния. М.: Наука, 1990.

16. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 03.12.2011) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. – 1992. – 30 апреля.

17. Законопроект № 505364-4 «О внесении изменений в статьи 3 и 26 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (об упрощении процедуры оказания юридической помощи гражданам Российской Федерации бесплатно)». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru>

18. Кузьмин, В.В. Применение показателей результативности деятельности органа государственной гражданской службы: На примере Великобритании / В.В. Кузьмин.// История государства и права . -2007. - № 22. - С. 32-34.

19. Лебедев М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Советское государство и право. – 1963. – № 1. – С. 22-31.

20. Макарейко Н.В. Детерминация государственного принуждения в России // Юридический мир. – 2010. – № 11. – С. 59-62.

21. Макарейко Н.В. Пути повышения эффективности применения принудительных мер в современных условиях // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского. 1998. - С. 166–171.

22. Медведев Д.А. Правосудие приобрело качества правозащитной системы // Права человека. - 2008. - №4 (25). – С. 3.

23. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 466-О // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 2005.

24. Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р // Собрание законодательства РФ. 30.11.2009. № 48. ст. 5867.

25. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовых норм // Советское государство и право. – 1970. – № 3. – С. 40-48.

26. Пахомов А. В. Применение комплексного метода оценки эффективности государственного регулирования деятельности малого бизнеса в сфере инноваций: На примере Иркутской области // Известия Иркутской государственной экономической

академии. -2008. - № 6 - С. 41-44.

27. Пенсионная система: что ждет россиян в 2013 году? URL: <http://www.rg.ru/2012/12/25/pensii-site.html>

28. Переплеснина Е.М. Значение позиций Европейского Суда по правам человека для развития законодательства Российской Федерации о правосудии // Права человека. Практика Европейского суда по правам человека. – 2010. – № 7. – С. 20-26.

29. Политическая история: Россия – СССР – Российская Федерация: В 2 т.– М.: ТЕРРА, 1996. – Т.1. –656 с.

30. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1999 № 3-П // Российская газета. № 226. от 27.11.2009.

31. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» (в ред. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 427, Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1062) // Собрании законодательства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 34. ст. 3916.

32. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм /В. И. Радченко, О. А. Иванюк, И . В. Плюгина, А. М. Цирин, Г. Т. Чернобель. // Журнал российского права. -2008. - № 8. - С. 3-14.

33. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 9 июня 2009 г. № 1985 «О создании Технического комитета по стандартизации «Энергосбережение, энергетическая эффективность, энергоменеджмент» // Вестник Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии». 2009. № 7.

34. Применение административных наказаний органами внутренних дел :Сборник научных трудов /Ред. кол.: А. С. Дугенец и др. -М. :ВНИИ МВД России, 2006. - 166 с.;

35. Проблемы повышения эффективности предварительного следствия :Материалы конференции следователей МВД Литовской ССР / МВД Литовской ССР ; Ред. кол.: А. Моцкевичус и др. - Вильнюс, 1969. - 184 с.

36. Ревин В.П. Подходы к методике структурного анализа и оценки деятельности органов внутренних дел по применению уголовного законодательства. // XXVII съезд КПСС и вопросы совершенствования правовых мер борьбы с преступностью. - Омск, 1987. - С . 77-89.

37. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2003 г. № ГКПИ02-1454, 1455, 1456 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

38. Россияне готовы работать за звание «Герой труда». URL: <http://www.rg.ru/2012/08/27/zvanie-site.html>

39. Сабилова Л.Л. Эффективность процессуально-правовых норм в сфере частного права: вопросы теории и практики: Дис... канд. юрид. наук. – Казань, 2005. – 184 с.

40. Самощенко И.С., Никитинский В.И. Изучение эффективности действующего законодательства // Советское государство и право. – 1969. – № 8. – С. 5-6.

41. Сборник законодательных актов о труде. М., 1960.

42. Серов В. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений. — М.: «Локид-Пресс», 2003.

43. Соловей Ю.П. Вхождение (проникновение) сотрудников полиции в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Административное право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 17-25.

44. Толстик В.А. Иерархия источников российского права: Монография. – Н.Новгород: Издательство «Общество «Интелсервис», 2002.

45. Тюльпанов В.А. Контрольная функция в системе функций законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. – 2011. – № 11. - С. 58-64.

46. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 мая 2008 г. № 18 ст. 2003.

47. Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 606) // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июля 2007 г. № 27 ст. 3256.

48. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. – М., 1988.

49. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 29.11.2012) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Российская газета. – 1995. – 18 августа.

50. Эффективная власть под контролем народа / Предвыборная программа Всероссийской политической партии «Единая Россия» (на выборах Президента России 4 марта 2012 года). URL: <http://putin2012.ru/program/4>

51. Эффективность действия правовых норм / Под ред. А.С. Пашкова, Л.С. Явича, Э.А. Фомина. – Л., 1977. – 143 с.

52. Эффективность правовых норм / Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. – М., 1980. – 280 с.

53. Эффективность правовых норм / Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. – М.: Юрид. лит., 1980.

54. Robert W. Orttung Russia / Nations in Transit 2010: Democratization in East Central Europe and Eurasia [Электронный ресурс]. Freedom House. URL: <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2010/NIT2010Russiafinal1.pdf>

55.



Samojljuk R. N. Opredelenie jeffektivnosti metodov osushhestvlenija gosudarstvennoj vlasti / R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 3. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.

Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

— ● —

Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.



® ВНИМАНИЮ РЕЦЕНЗЕНТОВ НАУЧНЫХ ЖУРНАЛОВ

Новый проект «Объединенной редакции научных журналов» - ЭНЖ «Журнал научных рецензий и обзоров».

Гл. редактор Т. М. Хусяинов. URL: www.jreviews.state-and-society.ru

Журнал размещает бесплатно рецензии на научные статьи и сборники трудов в журналах «Объединенной редакции», а также отзывы на рефераты. Подробности на сайте

Юридические науки

УДК 340.11

Совершенствование механизма реализации методов осуществления государственной власти в Российской Федерации¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

Методы осуществления государственной власти, как это становится понятно из предшествующего изложения материала, являются сложным многогранным явлением, которому присуще множество свойств и разнообразие видов, что предопределяет сложность как для самого его исследования, так и совершенствования в процессе изменения правового регулирования.

Механизм реализации методов осуществления государственной власти, как нам представляется, включает в себя сложный комплекс элементов, принимающих участие в воплощении правовых предписаний в жизнь с момента их зарождения в умах законодателей в качестве законопроекта. К элементам механизма реализации методов государственной власти могут быть отнесены: субъекты реализации, процедуры их взаимодействия, ресурсное обеспечение, а также внутренние условия, сопровождающие соответствующую систему общественных отношений.

Реализация государственной власти в широком смысле представляет собой целенаправленный управленческий процесс. В литературе существует большое количество точек зрения на вопрос о стадиях (циклах) управленческих процессов. Эта проблематика стала особенно актуальной ввиду воплощения в современных системах государственного и местного управления некоторых схем и принципов, первоначально прошедших «обкатку» в сфере коммерческих отношений.

Не обращаясь к спору о том, какие стадии (этапы) управления следует выделять, обратимся лишь к одной точке зрения, демонстрирующей подход, ставший во многом классическим. В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин называют следующие основные этапы (стадии) любого управленческого цикла:

- определение задачи воздействия на процесс;
- исследование проблемы и постановка диагноза;
- выявление основных целей, к которым следует стремиться для решения задачи;
- поиск решения проблемы;
- принятие решения;

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

- подготовка к введению решения в действие;
- реализация решения;
- контроль за реализацией решения и его оценка [12, С. 13].

Каждая из перечисленных стадий в свою очередь может также дробиться, подразделяясь на более дробные составляющие в зависимости от конкретных целей, которые ставит перед собой исследователь или субъект управления. Важно отметить, что выбор надлежащих методов осуществления государственной власти должен происходить уже на первоначальном этапе процесса управления, стадии определения задач воздействия на процесс, поскольку потенциал различных методов осуществления государственной власти далеко неодинаков.

Совершенствование механизма реализации методов государственной власти, как нам представляется можно рассмотреть посредством последовательного изучения стадий реализации. В этих целях возьмем в качестве сквозного примера проблему повышения безопасности дорожного движения. Данному вопросу на протяжении последнего десятилетия специально посвящались две федеральных целевых программы, которые, закономерно сменив друг друга, действуют по сей день [15, 18]. Следуя вышеизложенной логике интерпретации управленческого процесса, последовательно рассмотрим стадии, через которые должен пройти процесс реализации методов государственной власти.

Установление сферы правового регулирования, требующей изменения государственно-правового регулирования.

В концепции вышеупомянутой федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах» проводится анализ ситуации в сфере безопасности дорожного движения, исходя из которого становится очевидной необходимость совершенствования регулирования в указанной сфере.

Так, в России показатель смертности на дорогах в пропорции к численности населения (на 100 тыс. населения) в 2006 г. составлял 23,4, в то время как в Соединенных штатах Америки он был равен 14,3, в Австралии – 7,8, Японии – 5,7, а Великобритании и того меньше - 4,8 [22]. Результаты реализации стратегии обеспечения безопасности дорожного движения в России, основу которой с 2006 г. составляет федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах», утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 100, свидетельствуют, что использование программно-целевых методов управления в этой сфере позволило значительно улучшить ситуацию с дорожно-транспортной аварийностью в стране. К примеру, за 5 лет ее реализации число лиц, погибших в дорожно-транспортных происшествиях, удалось сократить на 23 %.

Смертность на дорогах является лишь одним из многих показателей, характеризующих безопасность дорожного движения. В качестве дополнительных ярких свидетельств можно привести множество резонансных событий последних лет, связанных с массовой гибелью людей в результате нарушения ПДД, неоднократное выявление случаев управления транспортными средствами в состоянии алкогольного опьянения и прочее [3, 17]. В одном из недавно проведенных социальных опросов 12 % респондентов признались, что иногда садятся за руль в нетрезвом состоянии [4]. Если прибавить к этому низкий уровень культуры вождения и дорожно-транспортной дисциплины как водителей,

так и пешеходов, а также плохие дорожные условия, становится очевидна вся глубина проблемы.

Установление сферы правового регулирования, требующей изменения государственно-правового регулирования ставит следующий вопрос: об установлении «слабых мест», «точек уязвимости» в регулируемой системе, в нашем сквозном примере - в существующей системе обеспечения безопасности дорожного движения.

Выявление частных проблем в существующей и сложившейся системе государственного управления, подразумевает вычленение в результате целенаправленного анализа сложившейся ситуации тех аспектов, которые объективно могут рассматриваться в качестве первопричин появления более широкой проблемы.

Если мы берем в нашем случае сферу обеспечения безопасности дорожного движения, то первопричинными «точками уязвимости» следует назвать [18]:

Нарушение правил дорожного движения (от 78,8 % общего количества дорожно-транспортных происшествий в 2004 г. до 85 % в 2010 г. происходило по причине нарушения Правил дорожного движения водителями транспортных средств). Важно отметить, что именно в таких ДТП погибает и получает ранения подавляющее большинство пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий (83,6 % от общего числа погибших и 89,3 % от общего числа раненых);

Нарушение правил эксплуатации транспортных средств и перевозки пассажиров (к примеру, каждый второй погибший в дорожно-транспортном происшествии ребенок участвовал в дорожном движении в качестве пассажира, при этом нарушение правил перевозки детей фиксируется при оформлении каждого десятого дорожно-транспортного происшествия);

Недостатки эксплуатационного состояния улично-дорожной сети (они стали основной причиной почти каждого пятого дорожно-транспортного происшествия, гибели и ранения каждого пятого участника дорожного движения (в 2010 году - 21 % ДТП, 22,2 % погибших, 21 % раненых);

Управление транспортными средствами в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (по статистике одна четырнадцатая часть дорожно-транспортных происшествий с водителями легковых автомобилей совершается водителями, находящимися в состоянии опьянения). Вместе с тем, следует учитывать, что данные правонарушения сопровождаются гибелью, причинением существенного ущерба и вреда участникам дорожного движения;

Низкий уровень технологической оснащенности и безопасности эксплуатируемых транспортных средств. К примеру, по данным аналитического агентства «Автостат» в общем объеме парка легковых автомобилей европейской части страны по состоянию на 1 января 2011 г. (24,3 млн. штук) преобладали отечественные марки (LADA с долей 45,9%, автомобили Горьковского автомобильного завода – 4,7%, треть место у «Москвича» – 3,8%), которые, как известно, в большинстве своем не соответствуют никаким современным стандартам безопасности водителей, пассажиров и пешеходов [9].

Высокая продолжительность ожидания прибытия оперативных и спасательных служб на место дорожно-транспортного происшествия. Так, по статистике около 60 % летальных исходов при ДТП приходится на догоспитальный период, что, естественно,

объясняется самой тяжестью происшествий, но в то же время говорит, что нередко длительное время оживания первой помощи также становится причиной гибели людей. Как пример – опять же по статистике примерно каждая пятая технологическая операция при ликвидации последствий ДТП связана с оказанием первой помощи пострадавшим, каждая восьмая - с деблокированием пострадавших из транспортных средств.

Можно назвать и иные «слабые места» в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, однако для целей нашего исследования и указанного достаточно, чтобы продолжить изучение вопроса об эффективности реализации методов осуществления государственной власти.

Определение целей, задач и приоритетов корректировки рассматриваемой сферы государственного управления.

После установления зон уязвимости, очевидно необходимо установить цели, задачи приоритеты изменения названной системы. Так, несмотря на то, что за годы реализации федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах» Россия вошла в число стран - лидеров по темпам сокращения смертности на дорогах, смертность на российских дорогах по-прежнему высокая (к примеру, по данным ГИБДД, ежегодно в России в результате дорожно-транспортных происшествий погибают и получают ранения свыше 270 тыс. человек, только за период с января по август 2012 г. в стране произошло 129 121 ДТП, в которых погибли 17 057 человек) [19], а количество регистрируемых ДТП (в пропорции к численности населения), напротив, несопоставимо низко в сравнении с теми же европейскими странами.

Говоря о целях правового регулирования, можно заметить, что еще в середине XIX века Г. Аренс писал, что «государственное управление есть та деятельность государства, которая направлена к осуществлению государственной цели (курсив наш. – Р.С.), согласно с нормами государственного устройства посредством установленных властей, функций и органов в конкретных жизненных отношениях и случаях...» [1]. В нашем примере цели, задачи и приоритеты регулируемой системы определяются аспектами уязвимости. Глобальной целью в данном случае будет выступать *состояние безопасности дорожного движения*, а частные цели и задачи можно рассмотреть индивидуально.

Для такого названного нами критерия как «Нарушение правил дорожного движения» задачей можно определить реальное, статистически проверяемое, как в абсолютных цифрах, так и в процентах к аналогичному периоду прошлого года (АППГ), снижение количества таких нарушений; цель – более низкий уровень исследуемого показателя в новом отчетном периоде (к примеру, общее количество нарушений ПДД в сравнении с прошлым годом, количество отдельных видов нарушений ПДД (превышение установленного скоростного режима, выезд на полосу встречного движения, проезд на запрещающий сигнал светофора и т.п.). Это безусловно важно, поскольку из 28 000 погибших в ДТП в России в 2012 году – 10 500 стали жертвами ДТП с превышением скоростного режима, более 5 000 – из-за выезда на встречную полосу и т.д. [13].

Критерий «Нарушение правил эксплуатации транспортных средств и перевозки пассажиров» также требует рассмотрения в качестве приоритетной частной цели регулирования системы снижение общего количества нарушений правил эксплуатации

транспортных средств и перевозки пассажиров.

Такая точка уязвимости регулируемой системы как *«недостатки эксплуатационного состояния улично-дорожной сети»* требует установления в качестве долгосрочного приоритета качественное улучшение дорожно-транспортной инфраструктуры в Российской Федерации. По официальным данным в настоящее время в России около 40 000 населенных пунктов не обеспечены постоянной круглогодичной связью с транспортной сетью общего пользования по автомобильным дорогам с твердым покрытием. Различия между отдельными субъектами Российской Федерации по плотности дорог с твердым покрытием в расчете на 1000 км² достигают 450 раз. За последние 10 лет при росте уровня автомобилизации на 85 % увеличение протяженности автомобильных дорог общего пользования составило лишь 15,7 %, то есть темпы роста автомобилизации значительно опережают темпы роста протяженности сети автомобильных дорог. По оценкам экспертов, сегодня доля протяженности автомобильных дорог федерального значения, работающих в режиме перегрузки, достигла 29 % (14 000 км), а в пределах Московского транспортного узла - более 60 % [16]. Описанная ситуация требует целенаправленной работы по развитию дорожно-транспортной инфраструктуры, повышение её качества и эксплуатационных характеристик, расширяющих пропускную способность дорожных сетей и обеспечивающих длительное их использование без необходимости осуществления ежегодных восстановительных ремонтов.

Такой резонансный фактор, негативно сказывающийся на общем уровне безопасности дорожного движения как *управление транспортными средствами в состоянии алкогольного или наркотического опьянения*, ставит в качестве приоритетной цели снижения уровня подобных правонарушений и установление долгосрочной тенденции профилактической направленности в указанной сфере.

Следующий из указанных нами критериев – *«низкий уровень технологической оснащенности и безопасности эксплуатируемых транспортных средств»* ставит в качестве цели – увеличение доли транспортных средств, соответствующих передовым современным стандартам безопасности водителей, пассажиров и пешеходов в общем количестве эксплуатируемых транспортных средств.

Ну и наконец, *высокая продолжительность ожидания прибытия оперативных и спасательных служб на место дорожно-транспортного происшествия*, названная нами в качестве «точки уязвимости» регулируемой системы устанавливает приоритет обеспечения оперативной доступности пунктов базирования сотрудников ГИБДД, МЧС и системы здравоохранения в целях решения задачи максимально быстрого прибытия на место ДТП и оказания первой медицинской и иной помощи пострадавшим лицам.

После определения целей, задач и приоритетов корректировки рассматриваемой сферы государственного управления в контексте нашего исследования необходима предварительная оценка возможности использования тех или иных методов осуществления государственной власти в целях изменения регулируемой системы.

Определение потенциала использования методов осуществления государственной власти должно производиться также строго и определено по каждой из выявленных точек уязвимости регулируемой системы, поскольку подбор метода необходимо производить предметно и целенаправленно.

В рамках данного исследования мы не ставим своей целью определение исчерпывающего перечня методов, которые могли бы быть реализованы, даже если исключительно рассматривать взятый нами за основу сквозной пример. Рассмотрению, мы считаем, необходимо подвергнуть лишь ключевые аспекты проблематики подбора и использования отдельных методов в рамках целостного механизма реализации государственной власти.

Рассмотрим все те же «слабые места» в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Нарушение правил дорожного движения, наверное, является одной из наиболее очевидных сфер, где изменения в применяемых методах осуществления государственной власти, особенно увеличение принудительного воздействия государства на участников общественных отношений (например, введение штрафов за новые категории административных правонарушений или увеличение размеров штрафов по ранее применявшимся составам), дают наиболее быстро ощутимый эффект, вот почему законодатель именно к этому способу нередко обращается в первоочередном порядке. К примеру, с момента вступления в силу КоАП РФ по настоящее время в его двенадцатую главу «Административные правонарушения в области дорожного движения», состоящую всего из 37 статей добавили 4 новых статьи, а общее количество изменений и дополнений, внесенных в них превысило цифру 100 [11].

Интересно отметить, что по опросам граждан ключевым фактором нарушения правил дорожного движения, с точки зрения россиян, является низкий уровень культуры участников дорожного движения, независимо от их социального статуса (47%). 20% полагают, что дело в недостаточно жестких санкциях за нарушение правил дорожного движения, 18% - в его неэффективной организации. В 11% случаев респонденты указывают на наличие привилегий у отдельных водителей [7]. При этом социальные ожидания и фактически наблюдаемые результаты расширения сферы применения метода государственного принуждения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения во многом противоречивы. Так, на вопрос «Улучшит ли повышение штрафов ситуацию на дорогах?» в опросе, произведенном на сайте «Вести FM» 40% респондентов ответили «да», 55% – «нет», а 5% затруднились ответить. Когда той же целевой аудитории задали вопрос «Изменилась ли ситуация на дорогах после повышения штрафов?», всего 19% опрошенных согласились, 63% ответили «нет», а 19% сказали, что не обращают внимания [4].

Что демонстрируют подобных социальные опросы? С нашей точки зрения, несколько значимых обстоятельств.

Во-первых, осознаваемую обществом в качестве действенной меры увеличение репрессивной составляющей в политике государства. Возмущаясь величиной штрафов и мздоимством автоинспекторов, граждане России осознают сами за собой, что увеличивающийся контроль со стороны государства стимулирует их к соблюдению установленных правил. На действенность метода убеждения в этой сфере никто не возлагает каких-либо фактических надежд. В 2007 г., когда Государственная Дума рассматривала законопроекты об ужесточении наказаний за нарушение ПДД, опросы показывали, что слишком мягкими наказания считали 29% респондентов, напротив,

чересчур жёсткими – лишь 15%. Половина россиян были за ужесточение наказаний для нарушителей ПДД и лишь четверть – против [5]. Отвечая на вопрос о том, как улучшить контроль над соблюдением ПДД, подавляющее большинство опрошенных как тогда, так и сейчас склоняются к разного рода мерам прямого и косвенного контроля со стороны государства (опрос «Вести FM»): 16 % считают необходимым увеличить число видеокамер, 2% – увеличить численность автоинспекторов, 39% качественно пересмотреть состав ГИБДД, а 40% – принять все указанные меры [4]. Другой опрос (ВЦИОМ) в качестве эффективных мер, направленных на обеспечение неотвратимости наказания за нарушение ПДД, показал: ужесточение наказаний за повторные нарушения – 84%, видеонаблюдение и использование системы ГЛОНАСС – 86%, установка на ведомственных машинах видеорегистраторов и фиксаторов скорости – 84%, фиксация правонарушения на основании авторегистраторов частных лиц (80%) [7].

Во-вторых, опросы показывают, что в применении методов осуществления государственной власти законодателями должна быть найдена та тонкая грань, которая определяет меры ответственности как максимально эффективные и при этом минимально социально конфликтные. Говоря иным языком, можно сказать, что применяемый метод осуществления государственной власти, прежде всего это касается методов государственного принуждения, должен сочетать в себе весомое профилактическое свойство с должным уровнем приемлемости самим обществом. Наказание должно быть социально оправданным, и если унижительным, то только в той части, в какой это допускает общество. В этом отношении интересно отметить, какие меры воздействия на нарушителей ПДД признают наиболее действенными сами участники дорожного движения. По опросу, произведенному ВЦИОМ, среди мер по ужесточению наказаний водителей, нарушающих ПДД, наиболее популярны: арест на 15 суток (52% опрошенных одобряют, 31% не одобряет эту меру); расширение списка нарушений, за которые суд может лишить прав (одобряют 51%, не одобряют 31%); и увеличение минимального размера штрафа с 50 рублей до 3000 рублей (одобряют 47%, не одобряют 34%). Увеличение размера штрафов в 5-10 раз скорее не одобряется респондентами (одобряют 36%, не одобряют 42%) [5]. Отметим, что несмотря на в целом негативное восприятие населением увеличения штрафов, многие водители на личном примере признают, что к соблюдению правила об использовании ремней безопасности их подвигло именно возросший одновременно в 5 раз, со 100 до 500 рублей, с 1 января 2008 г. размер штрафа по статье 12.6 КоАП РФ².

Говоря об этом же вопросе, можно отметить, что штраф представляет собой негативный экономический стимул, что определяет возможность привязки указанной формы реализации методов государственной власти к определенным экономическим показателям. По опросам российские граждане высказываются против увеличения штрафов, ссылаясь на то, что от повышения штрафов пострадают малообеспеченные, а для состоятельных граждан штрафы несут незначительный ущерб и они будут продолжать их нарушать (11%), а также что повышать штрафы не следует по причине низкого уровня доходов большинства населения (10%) [5]. В этой связи в настоящее время широко обсуждается

² См. ст. 12.6 КоАП РФ в ред. Федеральных законов от 22.06.2007 № 116-ФЗ, от 24.07.2007 № 210-ФЗ

вопрос о возможности привязки штрафов за нарушение ПДД к доходам водителей (14% опрошенных придерживаются указанной точки зрения) или стоимости машины, что считают оправданным 33% респондентов [4].

Следующий критерий, рассмотренный нами, *«управление транспортными средствами в состоянии алкогольного или наркотического опьянения»* также относится к сфере нарушений ПДД, однако в силу большей социальной опасности требует применения особенно жестких мер со стороны государственной власти. Серия резонансных ДТП с участием пьяных водителей, произошедших в 2012 г., обеспечила широчайшую общественную поддержку инициатив по ужесточению наказания за пьянство за рулем. Так, наибольшее одобрение общественности вызвало предложение приравнять управление авто в нетрезвом виде, приведшее к гибели человека, к умышленному убийству и увеличить максимальный срок лишения свободы с 7 до 15 лет (85%). При этом, введение более жесткого варианта ответственности в этом случае – пожизненное заключение респонденты восприняли более критично (63%). Высокий уровень поддержки получила идея ввести наказание за систематическое нарушение правил ПДД (76%). В меньшей степени россияне поддержали идею введения запрета на примирение сторон после ДТП со смертельным исходом во избежание подкупа родственников погибших со стороны виновника ДТП (72%), привлекать к уголовной ответственности пьяных водителей, даже если они не совершили ДТП, а просто были задержаны сотрудниками ГИБДД (70%). Несколько меньше сторонников оказалось у предложений конфисковать автомобиль, в случае если человек второй раз задержан пьяным за рулем (64%) [6].

Следующую «точку уязвимости», *нарушение правил эксплуатации транспортных средств и перевозки пассажиров*, мы считаем необходимым увязать с другим критерием эффективности системы – *низким уровнем технологической оснащенности и безопасности эксплуатируемых транспортных средств*. Первый критерий во многом взаимосвязан с вышерассмотренным (нарушение ПДД), поэтому расширение сферы применения мер государственного принуждения здесь также может быть эффективным, однако, с нашей точки зрения, метод убеждения в этой части также может быть действенным. Например, большая профилактическая, пропагандистская и агитационная работа, развернутая в последние годы по вопросу об использовании детских кресел и удерживающих устройств, на наш взгляд, даёт свой результат: нередко водители, пренебрежительно относясь к собственной безопасности, достаточно трепетно относятся к безопасности своих детей. Если подкрепить метод поощрения методом принуждения, то эффект может быть еще больше: статистика, накопленная Ассоциацией страховщиков Германии и дорожной полицией этой страны, красноречиво свидетельствует, что с момента введения в 1993 г. штрафов за перевозку детей без автокресел, (на сегодня равного 40 евро) смертность детей-пассажиров, ставших участниками ДТП, упала на 75%, а травматизм снизился на 57% (за период в 15 лет по конец 2007 г) [21]. Данный опыт в России был бы очень полезен, поскольку по статистике за 11 месяцев 2012 г. произошло 8258 аварий с участием детей-пассажиров, при этом в каждой десятой аварии ребенок не находился в детском кресле [2].

В контексте этих же критериев, нам бы хотелось, обратить внимание на потенциальную эффективность экономического стимулирования населения к

приобретению новых, технологически более совершенных транспортных средств, обеспечивающих должный уровень защиты всем участникам дорожного движения. В этом аспекте актуальны инициативы, касающиеся финансируемых государством компенсаций за утилизируемые старые автомобили, введение повышенных ставок транспортного налога на машины, имеющих длительный период эксплуатации, несоответствующие нормам экологических стандартов и т.п. С нашей точки зрения, вполне очевидно, что никакие административные методы осуществления государственной власти не могут быть более эффективны в решении вопроса об обновлении автопарка страны и, как следствие, обеспечения технологической безопасности участников дорожного движения.

Интересно, что параллельно с решением задачи по обеспечению безопасности дорожного движения методами экономического стимулирования косвенно можно решать и иные, не менее актуальные вопросы современности. К примеру, в настоящее время в США в связи с ростом цен на нефтепродукты широко обсуждается вопрос о переводе транспорта на энергоэффективные и экологически чистые технологии. Одна из таких технологий – использование в двигателях внутреннего сгорания природного сжиженного газа. Для того, чтобы обеспечить массовый переход потребителей на использование автомобилей с такими двигателями, правительство США планирует экономически стимулировать перевод предпринимателями используемых ими крупных грузовиков (седельных тягачей) с дизельного на сжиженное газовое топливо. В этих целях будет компенсироваться стоимость такого переоборудования автомобилей, а также материально стимулироваться строительство необходимого количества заправочных станций. Планируется, что массовый переход на газовое топливо грузового автотранспорта и появление соответствующей инфраструктуры повлекут за собой спрос и рядовых потребителей на транспортные средства, использующие такой, более дешевый и экологически чистый вид топлива [23]. Данный пример показывает наглядно соотношение прямых и косвенных методов осуществления государственной власти, а также возможное сочетание сфер их реализации, в данном случае – экономической и экологической.

Следующий названный нами критерий *«недостатки эксплуатационного состояния улично-дорожной сети»* в России является притчей во языцех, что подтверждается и официальной статистикой: количество дорожно-транспортных происшествий на автомобильном транспорте в последние годы увеличивалось в среднем на 10 % в год, а ежегодные потери от транспортных происшествий достигают 8 % валового внутреннего продукта [16]. Если увязать данные показатели с ранее нами приведенными данными о том, как часто причинами ДТП становятся именно недостатки улично-дорожной сети, то становится понятно, что наиболее эффективными в этой сфере должны быть экономические методы осуществления государственной власти. Здесь видится совершенно очевидным, что обеспечение безопасности, в том числе безопасности дорожного движения, оказывает существенное влияние на состояние многих, в том числе, экономических отношений.

Во-первых, необходимо внедрение в практику системы налогообложения пользователей дорожно-транспортной инфраструктуры таким образом, чтобы при этом адекватно оценивались эксплуатационные характеристики транспортного средства и ущерб, причиняемый дорогам при его эксплуатации. К примеру, поскольку износ дорог

напрямую зависит от веса автомобиля и распределения нагрузок на оси, этот показатель должен ложиться в основу определения ставки транспортного налога. В настоящее же время согласно ст. 359 Налогового кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 108-ФЗ) налоговая база транспортного налога определяется как мощность двигателя транспортного средства в лошадиных силах [14].

Во-вторых, плательщики налогов должны быть максимально приближены к субъектам, ответственным за ремонт и эксплуатацию дорожно-транспортной сети, т.е. распоряжение бюджетом дорожного фонда должно максимально эффективно распределяться между соответствующими распорядителями средств федерального, регионального или местного значения. В настоящее время, как известно, транспортный налог отнесен в нашем законодательстве к региональным налогам (глава IX Налогового кодекса РФ).

В-третьих, на организации, осуществляющие ремонт дорог должны возлагаться экономические санкции, которые бы гарантировали эксплуатационные характеристики дороги в течение определенного количества лет. В этих же целях, как мы считаем, было бы возможно внедрение в систему предварительного финансового обеспечения при заключении органами государственной власти или местного самоуправления соответствующих контрактов с подрядными организациями. Процедура реализации данного метода должна быть следующей: подрядная организация вносит обеспечительные средства на счет органа-заказчика, после чего участвует в конкурсе, если выигрывает его, то заключается контракт, после чего подрядная организация выполняет работу, затем заказчиком проверяется качество выполненных работ, и если оно его устраивает, выплачивается сумма, обговоренная в контракте, а также возвращается сумма финансового обеспечения. Строительство и последующий ремонт дорог, очевидно, должны вестись одними и теми же субъектами. В дополнение, штрафные санкции за нарушение технологических правил и условий также должны быть абсолютно адекватны потенциальному ущербу, быть пропорциональны совокупным затратам необходимым для производства ремонта дорожной сети.

Наконец, последняя из названных нами точек уязвимости в системе обеспечения безопасности дорожного движения – *это высокая продолжительность ожидания прибытия оперативных и спасательных служб на место дорожно-транспортного происшествия*. Экспертные данные свидетельствуют, что неэффективная организация работы по оказанию медицинской помощи лицам, пострадавшим в результате таких дорожно-транспортных происшествий, является одной из основных причин их высокой смертности. Общая смертность указанных лиц в 12 раз выше, чем при получении травм в результате других несчастных случаев, инвалидами они становятся в 6 раз чаще, а нуждаются в госпитализации в 7 раз чаще [15]. Устранение названного негативного фактора требует одновременного решения нескольких задач.

Во-первых, требуется адекватно оценить *инфраструктурный компонент* в механизме реализации государственного управления. Как свидетельствует практика, осуществление отдельных программ может натолкнуться на проблему отсутствия или

недостаточности определенных инфраструктурных ресурсов³. В этих целях необходимо, исходя из статистических данных о времени прибытия оперативных и спасательных служб на место ДТП, на каждом отдельно взятом участке дорожно-транспортной сети оценить потребность в постройке стационарных постов ГИБДД, МЧС и т.п. Далее, исходя из экономической затратности строительства подобных объектов, принять решение о том, что выгоднее и быстрее: строить объект за счет средств бюджета или налоговыми вычетами, льготными условиями предоставления земли, субсидиями и прочими мерами (методами осуществления государственной власти косвенного воздействия) простимулировать строительство коммерческих объектов на трассах с неразвитой инфраструктурой, после чего возвести рядом с уже возникшими объектами посты и контрольные пункты, необходимые для обеспечения безопасности дорожного движения.

Во-вторых, посредством введения в практику отчетности должностных лиц, отвечающих за обеспечение безопасности дорожного движения на отдельных участках дорожно-транспортной сети, показателей, характеризующих безопасность, методами поощрения (и, по необходимости, принуждения) стимулировать проведение профилактических работ, своевременное устранение возможных причин ДТП, максимально быстрое прибытие на место ДТП и прочее. В настоящее же время, по данным Министерства здравоохранения и социального развития РФ, доля лиц, погибших до прибытия в лечебное учреждение, составляет 55 % общего количества лиц, погибших вследствие ДТП [15].

Определение прогноза временных, финансовых и прочих затрат, в том числе затрат на внесение изменений в институциональные и структурные составляющие регулируемой системы является следующим этапом в механизме реализации методов осуществления государственной власти.

Как мы отмечали выше, по каждой из выявленных точек уязвимости в рамках управленческого процесса необходимо произвести оценку эффективности имеющихся и потенциально возможных методов осуществления государственной власти. Поскольку по каждому из рассматриваемых направлений возможно применение нескольких методов (прямых и косвенных, административных и экономических, принуждения и убеждения и т.д.), то исходя из общих целей и задач, стоящих перед субъектом управления, необходимо произвести сравнение затрат времени, финансов, человеческих и прочих ресурсов. При этом важно осознавать, что наиболее очевидный и быстро действующий метод осуществления государственной власти далеко не всегда в действительности

³ Наиболее яркий пример в этом отношении - либерализация в сфере уголовно-правовой политики, в частности замена наказания в виде лишения свободы на наказания, не связанные с изоляцией осужденных от общества, столкнувшаяся с инфраструктурной недостаточностью, когда рассматриваемые альтернативные наказания в виде исправительных (глава 7 Уголовно-исправительного кодекса РФ) и обязательных работ (глава 4 Уголовно-исправительного кодекса РФ) не реализовывались на практике, поскольку в большинстве регионов страны отсутствуют. Таким образом, оказалось, что либерализация методов осуществления государственной власти столкнулась с элементарной недостаточностью ресурсов, и, важно отметить, что подобная тенденция не меняется ввиду того, что указанный нами выше фактор не принимался во внимание как на этапе создания законодательства, так и в процессе его реализации.

наиболее эффективный. К примеру, быстрый результат дает применение метода принуждения (повышение штрафов, установление ответственности за новые общественно опасные составы и т.д.), однако в долгосрочной перспективе эффективность подобных средств снижается, а значит важнейшая цель регулирования системы не достигается. В тоже время применение методов косвенного воздействия, к примеру, экономическое стимулирование, вложение средств в инфраструктурные составляющие, имеет очевидный недостаток, состоящий, прежде всего, в затратности для бюджетов различного уровня, однако совокупный эффект, достигаемый при этом спустя годы, будет в разы выше и, по крайней мере в идеале, это должно работать на опережение. К примеру, бессмысленно в силу бесперспективности данной меры постоянно повышать штрафы за превышение скорости, выезд на полосу встречного движения и т.п. правонарушения, если при этом не развивать дорожно-транспортную инфраструктуру, открывающую возможность для автовладельцев перемещаться на принадлежащих им транспортных средств без нарушения ПДД. Очевидно, что несмотря на общий низкий уровень культуры управления транспортными средствами российских автовладельцев, нарушения ПДД в большинстве случаев происходят не ради самих нарушений, не из-за демонстративного пренебрежения установленными нормами права, а ввиду желания пройти намеченный путь с минимальными затратами времени. Если государство в перспективе с учетом роста числа автомобилей обеспечит надлежащую пропускную способность дорожно-транспортной среды, то не будет ни необходимости нарушать установленные правила, ни привлекать к ответственности за многие деяния, в настоящее время признаваемые правонарушениями.

Следующими этапами управленческого процесса, о которых мы уже выше упоминали, являются:

- 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 практике деятельности органов государственной власти);
- контроль за реализацией решения и его оценка.

Мы не станем уделять внимание вопросам о законодательном оформлении конкретного управленческого решения, поскольку об этом написано уже немало трудов. Дополнительно охарактеризуем лишь стадию непосредственной реализации и стадию контроля. Говоря об этих этапах управленческого процесса, важно еще раз сделать акцент на динамизме любой системы управления и многофакторном детерминизме происходящих в ней изменений.

Ввиду того, что общество и государство не может пребывать в неизменном состоянии постоянно субъект управления должен постоянно контролировать эффективность применяемых им методов осуществления государственной власти. Для этого необходимо предварительное установление и (в рамках реализации) постоянное использование критериев, целевых показателей (индикаторов) оценки эффективности своей деятельности. Если, к примеру, социальные опросы будут демонстрировать растущую

поддержку ужесточения ответственности за определенные правонарушения, законодатели и правоприменители должны непосредственным образом реагировать на это. Если напротив реализация определенных методов осуществления государственной власти сталкивается с ростом социальном напряженности (конфликтности) необходима корректировка системы в пользу установления баланса интересов государства, общества и отдельной личности. Это будет свидетельствовать об отзывном характере государственной власти.

Говоря о многофакторном детерминизме изменений в любой системы управления, важно отметить, что субъекту управления нельзя ограничиваться концентрацией воздействия лишь по одному направлению. Скажем, выше мы упоминали инициативы о возможной привязке штрафов за нарушение ПДД к доходам водителей или стоимостью машины. Предварительная оценка потенциальной эффективности этих мер закономерно ставит вопрос о том, что первая мера (привязка к доходам водителей) с неизбежностью натолкнется на фальсификации истинных доходов, поскольку теневой сектор российской налоговой системы достаточно широк, а вторая мера также неидеальна, т.к. стоимость автомобиля в условиях рынка – понятие весьма абстрактное и неосязаемое. Проводя реализацию соответствующих решений, правоприменители должны одновременно обеспечивать корректировку смежных сфер государственного управления. В контексте нашего исследования сфера безопасности дорожного движения косвенно зависит о сферы социально-экономического прогнозирования, образования и просвещения, регистрационно-экзаменационной деятельности, налогообложения и т.д. В этой связи в рамках рассматриваемого нами сквозного примера вполне очевидна необходимость реализации совокупности программ, связанных с:

- прогнозированием развития дорожно-транспортной инфраструктуры и потребностей в её совершенствовании;
- образованием и правовым просвещением участников дорожного движения (достижимая цель – знание участниками дорожного движения, прежде всего детьми, ПДД, выработка у них навыков соблюдения установленных правил);
- оптимизацией транспортных потоков и маршрутов движения общественного транспорта (цель – равномерное распределения во времени и пространстве транспортных средств в целях избежания излишней их концентрации, стимулирование пассажиров к использованию альтернативных вариантов передвижения);
- повышением качества подготовки водителей в автошколах и объективности принятия у них экзаменов в экзаменационных подразделениях ГИБДД;
- обучением и подготовкой специалистов по оказанию помощи пострадавшим и ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий⁴.

Таким образом, рассмотренный нами механизм реализации методов осуществления государственной власти способствовал установлению ряда проблем, присущих этой сфере. Они могут быть сформулированы в нескольких определяющих положениях:

⁴ Этот перечень является открытым, так как обеспечение безопасности дорожного движения, как и всякая управленческая деятельность, носит вариативный характер и на различных этапах управленческой деятельности одни факторы будут активизироваться, а другие, наоборот, будут утрачивать свою актуальность.

- 1) ключевой проблемой реализации методов осуществления государственной власти является проблема правильного определения целей правового регулирования социальных, экономических, политических и прочих процессов;
- 2) исходя из определенных законодательно-закрепленных целей, важна правильная постановка задач и выбор надлежащих методов осуществления государственной власти;
- 3) в установлении надлежащих методов осуществления государственной власти определяющим моментом должны становиться гарантирование и охрана прав и свобод как отдельно взятого субъекта права, так и социума в целом, чьи интересы в правовом регулировании должно представлять государство. Законодательство, регламентирующее реализацию методов осуществления государственной власти, требует постоянного совершенствования как с технико-юридической стороны, так и с точки зрения имплементации международных стандартов деятельности, ориентированных на достижение максимальной эффективности;
- 4) в осуществлении методов государственной власти важным аспектом должна признаваться адекватная оценка потенциала каждого из используемых методов в целях наиболее достоверного прогнозирования возможности достижения позитивных результатов;
- 5) реализация методов осуществления государственной власти должна основываться на принципах публичности принимаемых государственно-властных решений, обязательности исполнения законов и неотвратимости ответственности за их неисполнение.
- 6) в процессе реализации методов осуществления государственной власти должны использоваться механизмы коррекции, позволяющие субъектам применения права должным образом реагировать на изменения социальной среды, экономических и прочих сопутствующих условий в целях наиболее эффективного использования государственно-правовых средств. Корректировка должна происходить в процессе конструктивного диалога государства с институтами гражданского общества;
- 7) методы осуществления государственной власти должны реализовываться субъектами с четко определенной компетенцией. Органы и должностные лица, осуществляющие государственную власть, должны находиться под постоянным контролем, взаимно уравновешиваться полномочиями и компетенцией друг друга, дабы не происходила узурпация власти и её незаконное, антидемократическое использование.

Литература

1. Аренс Г. Юридическая энциклопедия. – М.: Тип. К. Андерса, 1862.
2. Баршев В. Ремня не хватает. Штраф за перевозку ребенка без детского кресла увеличат до пяти тысяч рублей// Российская газета. – 2012. – 18 декабря. - № 5964 (291)
3. В Москве пьяный водитель насмерть сбил 7 человек - RT - INO TV. URL: <http://inotv.rt.com/2012-09-23/V-Moskve-pyanij-voditel-sbil>
4. Все голосования / Вести FM (сайт). URL: <http://radiovesti.ru/vote/show/>
5. ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 668 «Правила дорожного движения: нужно ли

ужесточать наказания?». URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=4348>.

6. ВЦИОМ. Пресс-выпуск №2133. 10 октября 2012 года. Пьянство за рулем: как с ним бороться? URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113191>

7. ВЦИОМ. Пресс-выпуск №2267. 1 апреля 2013 г. Безопасность дорожного движения глазами его участников, сотрудников ГИБДД и общества. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113800>

8. Де Бройль Л. По тропам науки. М.: Изд-во иностранной литературы, 1962. - 408 с.

9. Инфографика. Структура автопарка легковых автомобилей европейской части России. URL: <http://www.autostat.ru/news/view/8793/>

10. КоАП РФ в ред. Федеральных законов от 22.06.2007 № 116-ФЗ, от 24.07.2007 № 210-ФЗ.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.05.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2013) // Российская газета. - № 256. - 31.12.2001.

12. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. - М.: Юрид. лит., 1980.

13. Место России по смертности на дорогах в результате ДТП. URL: <http://vitki.org/2012/05/29/966/>

14. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – 7 августа. - № 32, ст. 3340.

15. Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 100 (ред. от 22.11.2012) «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах»

16. Постановление Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 (ред. от 05.05.2013) «О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010 - 2020 годы)»

17. Пьяный водитель сбил трех детей у школы и пытался скрыться. URL: <http://svpressa.ru/accidents/news/65136/>

18. Распоряжение Правительства РФ от 27.10.2012 № 1995-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах» // Собрание законодательства РФ, 05.11.2012, № 45, ст. 6282.

19. Смертность на дорогах России за восемь месяцев выросла почти на 5%, погибли 17 тысяч человек 13.09.2012 «Газета.Ru» // http://www.gazeta.ru/auto/news/2012/09/13/n_2527777.shtml

20. Самойлюк Р.Н. Государственное управление в области обеспечения безопасности дорожного движения // Наука. Мысль. – 2015. – № 2. – С. 68-74.

21. Сколько жизней стоит автокресло для перевозки детей? URL: http://lutskprokat.in.ua/for_kids/autokrislo/skilku_gut_vart_avt/

22. Road Casualties. Deaths on Great Britain's roads at all time low. URL: <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=1208>

23. The New Truck Stop: Filling Up With Natural Gas for the Long Haul. URL: <http://news.nationalgeographic.com/news/energy/2013/03/130318-natural-gas-truck-stops/>



Samojljuk R. N. 3.2. Sovershenstvovanie mehanizma realizacii metodov osushhestvlenija gosudarstvennoj vlasti v Rossijskoj Federacii / R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 4. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.



Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).



Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.



® ВНИМАНИЮ РЕЦЕНЗЕНТОВ НАУЧНЫХ ЖУРНАЛОВ

Новый проект «Объединенной редакции научных журналов» - ЭНЖ «Журнал научных рецензий и обзоров».

Гл. редактор Т. М. Хусяинов. URL: www.jreviews.state-and-society.ru

Журнал размещает бесплатно рецензии на научные статьи и сборники трудов в журналах «Объединенной редакции», а также отзывы на рефераты. Подробности на сайте

Юридические науки

УДК 340.11

Заключение¹

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

В представленной монографии рассмотрен один из наиболее сложных, многогранных и дискуссионных предметов исследования современной науки теории государства и права – методы осуществления государственной власти. На первый взгляд тема, заявленная в наименовании данного научного труда, может предстать достаточно банальной и широко изученной, однако ежедневная практика реализации методов осуществления государственной власти дает основания утверждать, что она далеко не исчерпана как в теоретическом, так и прикладном, практическом плане. Как справедливо заметил Луи де Бройль, «каждый успех нашего познания ставит больше проблем, чем решает» [1, 2]. В ходе работы над монографией мы в очередной раз осознали справедливость данного утверждения.

Комплекс теоретических вопросов, на которые мы постарались найти ответы в своей работе, не ограничивается только лишь терминами, заключенным в самом названии работы. Как становится ясно из содержания и полученных в ходе исследования результатов, современной науке известно достаточно большое количество мнений, касающихся самого определения понятия «государственная власть», его соотношения со смежными понятиями: «публичная власть», «политическая власть» и др. Наши выводы в данной части заключаются в том, что государственную власть следует рассматривать разновидностью публичной и политической власти, каждая из которых, однако, является относительно обособленным явлением, в силу чего они не предстают абсолютно идентичными друг другу. Публичную и политическую власть следует рассматривать разновидностями социальной власти.

Следующая группа вопросов, исследованная нами, состоит в изучении методов осуществления государственной власти и их места в числе прочих государственно-правовых средств, используемых в регулировании социальных, экономических, политических и прочих процессов, протекающих в обществе. Нами установлено, что методы осуществления государственной власти представляют собой определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия. Принципиально важно было изучить данное явление через призму каждого из

¹ Статья представлена Т. М. Хусяиновым (Нижний Новгород, Россия). Рецензенты работы: А.А. Кваша – кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России» (Ростов-на-Дону, Россия); А.М. Субботин – кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России (Нижний Новгород, Россия).

существенных признаков присущих ему. Это позволило осветить предмет исследования всесторонне, установив границы, позволяющие отграничить методы осуществления государственной власти от смежных явлений.

Изучение классификации методов осуществления государственной власти стало для нас тем средством познания, которое раскрыло всю многогранность предмета исследования: многообразие субъектов реализации методов, сфер действия, целевую и предметную ориентированность методов, взаимосвязь с государственно-правовыми средствами, обычный и экстраординарный характер методов осуществления государственной власти, дифференцированность временной и территориальной сферы действия, способов оформления, обязательности, правовых оснований возникновения, направлений (прямых и косвенных способов воздействия), а также правовых последствий реализации методов. Использование метода классификации позволило нам обнаружить скрытый потенциал различных методов осуществления государственной власти, познаваемый исключительно в процессе сравнительного исследования всего многообразия существующих видов и форм воздействия государственной власти на общественно-правовые процессы.

Изучение методов осуществления государственной власти с теоретической точки зрения открыло для нас, как представляется, важные направления прикладного анализа эффективности реализации различных методов. Сквозь призму правореализационного процесса нами проанализированы дефекты реализации методов осуществления государственной власти, а также потенциальные пути преодоления и исправления данных дефектов.

К сожалению, ограниченность объемов нашего исследования не позволила осуществить прикладной анализ потенциала каждого из методов, выявленных в процессе их классификации, однако общая картина, освещенная в данной работе, несомненно, показывает огромный содержательный потенциал, который может быть реализован в будущих исследованиях. В качестве потенциальных направлений изучения рассматриваемой проблематики необходимо назвать:

- прикладную эффективность реализации каждого отдельно взятого метода осуществления государственной власти;
- разработка методик оценки потенциальной эффективности отдельных методов осуществления государственной власти;
- соотношение прямых (административных) и косвенных (прежде всего, экономических) методов осуществления государственной власти;
- установление в ходе реализации отдельных методов надлежащего баланса между частными интересами индивидуальных субъектов права и общими интересами малых и больших социальных групп, а также общества в целом;
- совершенствование процессуальной стороны реализации методов осуществления государственной власти.

Безусловно, обозначенными проблемными областями содержательный потенциал рассмотренной темы не исчерпан, и будущие научные исследования откроют новые горизонты изучения методов осуществления государственной власти, которым посвятят свои работы последующие поколения ученых.

Литература

1. Де Бройль Л. По тропам науки. М.: Изд-во иностранной литературы, 1962. - 408 с.
2. Карданец А.В. Преюдиции в российском праве (Проблемы теории и практики): Дис... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2002. – 181 с.



Samojljuk R. N. Zakljuchenie / R. N. Samojljuk // Nauka. Mysl'. - № 4. – 2015.

© Р. Н. Самойлюк, 2015.

© «Наука. Мысль», 2015.

— ● —

Сведения об авторе

Ростислав Николаевич **Самойлюк**, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел. Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

— ● —

Подписано в печать 1.11.2015.

© Наука. Мысль, 2015.

TABLE OF CONTENTS

Editorial column 4

Legal science

Samoylyuk R. N. Opening remarks of author 7

Samoylyuk R. N. Introduction

..... 8

Samoylyuk R. N. Concept, characteristics and essence of state power 11

Samoylyuk R. N. Relation of state and public power 27

Samoylyuk R. N. Characteristics and methods of implementation of concept of state power

..... 38

Samoylyuk R. N. Types of methods of implementation of state power 53

Samoylyuk R. N. Determination of effectiveness of methods of state power 70

Samoylyuk R. N. Improvement of mechanism of implementation of methods of state power

in the Russian Federation 84

Samoylyuk R. N. Conclusion 100

Table of Contents 103

Samoylyuk R. N. Appendix 105

Научное издание

**«Наука. Мысль: электронный периодический журнал»
№4. – 2015.**

Главный редактор Л.Ф. Чупров.

Ответственный секретарь П. В. Сабанин.

Технический редактор Т.М. Хусяинов.

Ответственные за выпуск: Л. Ф. Чупров, Т. М. Хусяинов, А.А. Костригин.

Формат А4, (60x84 1/8), объем 5, 7 а. л.

Кол-во стр. 105.

Цена договорная.

16+

ISSN 2224-0152

УДК 34

НЗ4

Приложение

УДК 012

Список публикаций Ростислава Николаевича Самойлюка

Р. Н. Самойлюк, Нижегородская академия МВД России
(Нижний Новгород, Россия),
e-mail: roman7771777@yandex.ru

1. Самойлюк Р.Н., Количенко А.А. Государственное принуждение, как средство обеспечения общественного порядка в правовом государстве // Наука. Мысль. 2015. № 3. С. 64-69.
2. Самойлюк Р.Н. Государственное управление в области обеспечения безопасности дорожного движения // Наука. Мысль. 2015. № 2. С. 68-74.
3. Самойлюк Р.Н. Определяющие факторы эффективности методов осуществления государственной власти // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 3 (27). С. 41-46.
4. Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в российской федерации: Диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Нижегородская академия МВД России. Нижний Новгород, 2013.
5. Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в российской федерации: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Нижегородская академия МВД России. Нижний Новгород, 2013
6. Самойлюк Р.Н. Совершенствование механизма реализации методов осуществления государственной власти (на примере сферы безопасности дорожного движения) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 244-248.
7. Самойлюк Р.Н. Методы осуществления государственной власти в современной россии // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 3. С. 310-314.