

На правах рукописи

Перфильев Александр Валентинович

**РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ФУНКЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**12.00.14 - административное право, финансовое право,
информационное право**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва - 2004

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long tail stroke, located in the bottom right corner of the page.

Диссертация выполнена на кафедре административного права Московской государственной юридической академии

Научный руководитель -доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации **Попов Лев Леонидович**

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор **Радько Тимофей Николаевич**

кандидат юридических наук **Бальгтников Вадим Владимирович**

Ведущая организация **Институт государства и права Российской академии наук**

Защита состоится 26 января 2005 года в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной юридической академии, 123995, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, дом 9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан «___» декабря 2004 года

Ученый секретарь

диссертационного совета

доктор юридических наук, профессор

заслуженный деятель науки

Российской Федерации



Н.А. Михалева

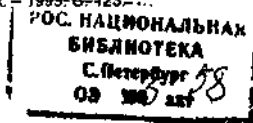
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Результатом стремительных изменений, произошедших в российском обществе и государстве в конце 80-х - начале 90-х годов XX века стала смена собственника средств производства и, как следствие, резкое изменение характера отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления товаров и услуг. Указанные перемены привели не только к отмене государственной монополии на многие виды деятельности и изменению основ экономики, но и к коренной перестройке устоев общества, сформировавшихся за семидесятилетний советский период истории России.

За несколько лет до отмеченных событий, с середины 70-х годов XX века, в литературе по государственному управлению стали отмечать необходимость постепенного ослабления государственного воздействия на общественные отношения, в первую очередь, в сфере экономики. Например, отмечали необходимость поощрения частной инициативы. Итогом развития данной тенденции и ответом на стихийные, непродуманные изменения в государственном строительстве начала 90-х годов XX века стало укрепление позиций института государственного регулирования, его повсеместное использование как основного инструмента воздействия на общественные отношения в подавляющем большинстве сфер.

Фактические перемены в государственном механизме были отмечены многими учеными и в первую очередь - административистами. Ю.Н. Старилов, например, пишет, что «происходит сокращение объектов непосредственного государственного управления и усиливается тенденция государственного регулирования»¹. Преобладающее использование регулирования в государственном управлении возникает не само по себе. С одной стороны, уже

¹ Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы / под ред. доктора юридических наук Ю.Н. Старилова - Воронеж - 1999: 6-123-...



указанная смена собственника основных средств производства лишила государство возможности повсеместно использовать методы прямого, централизованного управления в экономике, поскольку они противоречат существу права частной собственности и свободе экономической деятельности, закрепленной ныне в статье 8 Конституции РФ. С другой стороны, процесс смены собственника не отменил необходимости участия государства в хозяйственной деятельности как субъекта, организующего систему в целях защиты интересов всех граждан, населяющих его территорию, и обеспечения их благосостояния.

Значимость государственного регулирования теперь не подвергается сомнению. Смена приоритетов в способах управления государством отразилась на содержании нормативно-правовых актов. Множество актов, как на законодательном уровне, так и на подзаконном содержат отсылку к государственному регулированию в своем названии и раскрывают содержание государственного регулирования применительно к области действия соответствующего нормативного акта. Сообразно и юридическая наука, прежде всего, административное право широко использует новый понятийный аппарат.

Вместе с тем, вызывают сомнение некоторые из сегодняшних утверждений. Например, наиболее распространенное из них касается характеристики происходящих изменений, как смены государственного управления государственным регулированием.

Параллельно с переменами, происходящими в общественном устройстве, осуществляется реформа органов государственной власти. Результатом ее начального этапа стало закрепленное в Конституции РФ разделение властей на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную - взамен существовавшего в предшествующий период разделения труда внутри государственного аппарата. Текущий этап предполагает создание оптимальной структуры, механизма формирования и функционирования органов каждой из ветвей власти, который бы соответствовал целям и функциям государственного

управления. Важнейшая часть данного этапа - это административная реформа, направленная, как закреплено в Указе Президента РФ от 23.07.2003 №824 «О мерах по проведению административной реформы»², на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти. Ее цель - придать системе органов исполнительной власти ту форму и те полномочия, которые бы соответствовали целям государственного управления на современном этапе развития российского государства и потребностям общества.

Отмеченным Указом были определены приоритетные направления административной реформы на 2003-2004 годы, в том числе:

ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе *прекращение избыточного государственного регулирования* (курсив - диссертанта);

развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственным организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

Сфера государственного регулирования, как видно из Указа, является одним из приоритетных направлений, на которые обращено внимание реформаторов. Вместе с тем следует констатировать, что при наличии цели - реформировать - в науке и законодательной практике отсутствует однозначный подход к пониманию и определению государственного регулирования, который должен стать базой для осуществления любых изменений: без него невозможна как правильная оценка текущего состояния рассматриваемой функции государственного управления, так и правильная постановка задач в процессе реформирования.

² СЗ РФ, 28.07.2003, №30, ст. 3046

Таким образом, нельзя не отметить актуальность избранной темы, в связи со следующим:

1. Использование государственного регулирования как основной управленческой функции диктует необходимость четкого, единообразного понимания данного явления;

2. Отсутствие ясного представления об общественных отношениях, составляющих предмет государственного регулирования, негативным образом отражается на процессе распределения функций между органами государственной власти, призванными осуществлять государственное управление в той или иной области;

3. Не всегда верно определяются и используются методы, с помощью которых может быть реализовано государственное регулирование, что ведет к неэффективности государственного управления.

Учитывая вышеизложенное состояние проблем в области государственного регулирования, в настоящей диссертации сделана попытка разработать единый подход к пониманию государственного регулирования, выделить сущность и основные характеристики его понятия, раскрыть механизм государственного регулирования и его административно-правовое выражение.

Объектом исследования в настоящей диссертации является совокупность общественных отношений и правовых норм, которые связаны с реализацией функции государственного регулирования органами государственной власти в Российской Федерации.

Предметом исследования являются общетеоретические аспекты государственного регулирования как функции государственного управления в Российской Федерации.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью работы является комплексное исследование государственного регулирования как

явления государственно-правовой практики, включающее последовательное рассмотрение вопросов о предмете, формах, субъектах и методах государственного регулирования.

Указанная цель обусловила постановку следующих задач:

- 1) Изучить истоки формирования понятия «государственное регулирование»;
- 2) Исследовать соотношение государственного регулирования с иными функциями государственного управления;
- 3) Исследовать характер употребления понятия государственного регулирования в действующих нормативно-правовых актах;
- 4) Провести анализ функциональных направлений деятельности органов государственной власти для уяснения механизма государственного регулирования, выявления органов, его осуществляющих;
- 5) Раскрыть характерные признаки методов государственного регулирования и продемонстрировать на конкретных примерах их реализацию в нормативно-правовых актах.

Методологическая основа исследования. При осуществлении диссертационного исследования использовались общенаучные методы, в том числе исторический, системно-структурный, формально-логический, комплексного исследования.

Теоретическая основа исследования. Исследование достаточно широкого комплекса вопросов вызвало необходимость обращения к обширному кругу работ по теории управления, теории государственного управления, теории государства и права. В связи с тем, что механизм государственного регулирования тесно связан с экономикой, диссертант обращался к ряду работ по экономической проблематике. При этом использовались труды: по общей теории организации и управления - Богданова А.А., Попова Г.Х., Берга А.И.; по общей теории государства и права - Марченко М.Н, Лазарева В.В., Радько Т.Н.; по экономической теории - Самуэльсона П., Райзберга Б.А., Чепурина М.Н.,

Киселевой Е.А.; теории государственного управления - Козлова Ю.М., Лазарева Б.М., Бахраха Д.Н., Пискотина М.И., Лунева А.Е., Пикулькина А.В.;

Границы исследования, тем не менее, определяются его общей административно-правовой направленностью. В качестве теоретической основы использованы труды отечественных ученых - административистов: Алехина А.П., Атаманчука Г.В., Бахраха Д.Н., Вельского К.С., Власова В.А., Волкова Н.А., Дерюжинского В.Ф., Елистратова А.И., К.С., Козлова Ю.М., Коренева А.П. Лазарева Б.М., Лунева А.Е., Мицкевич Л.А., Ноздрачева А.Ф., Пискотина М.И. Попова Л.Л., Салищевой Н.Г., Старилова Ю.Н., Студеникина С.С., Сусликова В.Н., Талапиной Э.В., Тихомирова Ю.А., Хаманевой Н.Ю. и других.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что оно является одной из первых научных работ, в которой на современном уровне подвергнут анализу с общетеоретических и административно-правовых позиций комплекс общих и конкретных проблем, выражающих содержание, формы и методы государственного регулирования как функции государственного управления в Российской Федерации.

В диссертации сформулирован **ряд положений и выводов, выносимых на защиту:**

1. На основе изучения имеющихся разработок формулируется понятие «государственного регулирования»;
2. Обосновывается единство функций государственного управления в их практической реализации и эффективное осуществление государственного регулирования только в комплексе с иными функциями управления.
3. В диссертационном исследовании формулируется предмет государственного регулирования и специфические черты общественных отношений, его составляющих;

4. На базе анализа теоретических разработок и нормативных установлений определяется цель государственного регулирования;
5. Выясняется соотношения понятий «государственное регулирование» и «правовое регулирование»;
6. В результате анализа формы государственного управления делается вывод о форме государственного регулирования, которая представляется состоящей из трех частей: организационной стороны (совокупность органов государственной власти, уполномоченных осуществлять государственное регулирование); правовой стороны; внешних проявлений государственного регулирования.
7. Выявляется субъектный состав органов государственной власти фактически осуществляющих государственное регулирование как функцию государственного управления - это органы исполнительной и законодательной властей; раскрывается участие Президента РФ в механизме государственного регулирования..
8. Обосновывается классификация методов государственного регулирования, выделяются их характерные черты.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что изложенные в настоящей диссертации теоретические положения и выводы обобщают сформированный в этой области научный материал, посвященный государственному регулированию как функции государственного управления. Кроме того, осуществлен анализ действующего законодательства, даны определения наиболее важных понятий, используемых в этой области. Систематизированы законодательно закрепленные методы государственного регулирования. Основные положения и выводы настоящей диссертации могут быть использованы в дальнейших научных разработках, а также и в учебном процессе.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что выводы, сделанные в настоящем исследовании, и дефиниции, сформулированные в

диссертации, могут быть использованы в законотворческой деятельности с целью достижения единообразия в применении понятия государственного регулирования.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, восьми параграфов, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обосновывается актуальность темы, ее недостаточная научная разработанность, определяются цель и задачи исследования, объект, предмет и методология исследования, научная новизна и положения, выносимые на защиту, описываются теоретическая и нормативная базы, теоретическая и практическая значимость исследования.

В первой главе «Сущность государственного регулирования» рассматриваются преимущественно теоретические аспекты.

В первом параграфе «Содержание и виды управления» диссертантом рассматривается понятие управления. Данный, а также второй параграф задают систему координат, в которой будет проводиться исследование, определяют отправные точки исследования: понятие управления; понятие государственного управления, функцией которого является государственное регулирование.

По мнению диссертанта, понятие «государственное регулирование» не является совершенно самостоятельным, а государственное регулирование как явление сферы общественных отношений не является абсолютно самодостаточным и не может быть рассмотрено в отрыве от системы, частью которой оно является. Именно поэтому представляется важным рассмотреть государственное регулирование через призму знаний, накопленных о государственном управлении, осветить различные подходы к пониманию такого сложного явления, каким является управление в самом общем его понимании.

II

Рассматривая различные подходы к определению управления, диссертант соглашается с мнением большинства специалистов и формулирует понятие «управление» как воздействие управляющей подсистемы (субъект) на управляемую подсистему (объект), обеспечивающее упорядоченное функционирование системы в условиях изменяющейся окружающей среды.

Данное определение наиболее абстрактно характеризует управление, раскрывая его общие черты, присущие этому процессу в любых организованных, целостных системах. При этом специфика каждой конкретной системы, например, ее субъектный состав, предполагает наличие различных особенностей процесса управления. В связи с этим диссертант обращается к классификациям, основная из которых предполагает выделение следующих видов управления:

- 1) механическое (управление машинами, технологическими процессами и пр.);
- 2) биологическое (управление процессами в живых организмах);
- 3) социальное (управление поведением людей и их коллективов);

Государственное управление является одним из видов социального управления, так как осуществляется человеком или коллективом людей в отношении объекта - также человека или коллектива.

Во втором параграфе «Понятие и функции государственного управления» на основе анализа различных подходов к характеристике государственного управления диссертант выделяет три группы определений. Первые (Ю.М. Козлов, А.П. Корнев, А.В. Пикулькин и др.) связывают государственное управление с исполнительно-распорядительной деятельностью органов исполнительной власти. Определения второй группы отталкиваются от того, что государственное управление осуществляется всеми органами государственного власти: законодательными, исполнительными и судебными (Г.В. Атаманчук, В.Н. Сусликов и др.). Наконец, третьи (К.С. Вельский, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров и др.) идут на компромисс между

первым и вторым вариантом и предлагают два понимания государственного управления - государственное управление в широком смысле (как упорядочивающая деятельность всех органов государственной власти) и в узком смысле (как деятельность исполнительных органов государственной власти).

Результатом рассмотрения приведенных научных позиций является вывод о том, что широкое понимание государственного управления наиболее соответствует сегодняшним государственно-правовым реалиям. В защиту данной позиции диссертант приводит следующие аргументы:

1) Функции государственного управления реализуются в жизни через деятельность государственных органов. Это утверждение обыкновенно не подвергается сомнению, когда употребляется в отношении органов исполнительной власти. В свою очередь функционирование оставшихся двух ветвей, как правило, не ассоциируются с управленческой деятельностью. Кибернетика утверждает, что «в самом общем виде управление может быть определено как упорядочение системы, то есть приведение ее в соответствие с объективной закономерностью, действующей в данной среде»³ и нет никаких оснований утверждать, что законотворчество и деятельность по судебному рассмотрению и разрешению споров не преследуют своей целью упорядочение сложившейся системы общественных отношений, ее обновление и разумное приспособление к изменяющимся внешним условиям. И законодательная, и судебная власти реализуют функции управления, поскольку и та, и другая существуют для упорядочения отношений внутри системы, которой является государство, а также для выгодного позиционирования государства как системы во взаимоотношении с другими системами, то есть они влияют на положение государства в системе уже более высокого, мирового порядка, в которой это государство будет являться лишь одним из множества элементов.

³ Новик И. Кибернетика. Философские и социологические проблемы. М., 1963, с.25 // Цитата по работе «Научная организация управления и право», Козлов Ю.М., Фролов Е.С. М.: МГУ, 1986, с. 34.

2) Система органов исполнительной власти не может функционировать в отсутствии нормативно-правовой базы, принимаемой законодательным органом - федеральным собранием. В гипотетической ситуации отсутствия законодательной опоры, во-первых, не будет существовать легитимного закрепления структуры, полномочий и правовых оснований деятельности органов исполнительной власти. Во-вторых, если считать содержанием деятельности органов исполнительной власти исполнительно-распорядительную деятельность по реализации правовых норм, закрепленных в законах, то отсутствие последних ставит под сомнение целесообразность деятельности органов исполнительной власти в этом понимании. Таким образом, определяя организационно-правовую сторону формы государственного управления и государственного регулирования, нельзя отделять деятельность органов исполнительной власти от деятельности органов законодательной власти. Федеральное законодательство неотъемлемо связано с деятельностью органов исполнительной власти, так как, с одной стороны, закрепляет ее основы и определяют ее цели и задачи, а, с другой, находит в ней опору и применение. Деятельность по определению целей управления и формированию основы для деятельности всех органов управления не может рассматриваться в отрыве от системы управления и является ее неотъемлемой частью;

3) В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. (ст. 10) государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Принцип самостоятельности органов различных ветвей власти, закрепленный Конституцией РФ, призван не допустить сосредоточения всей полноты государственной власти, изначально принадлежащей многонациональному народу России (п.1 ст.3 Конституции РФ), в руках одного единоличного или коллегиального органа. При этом факт разделения органов, осуществляющих государственную власть, не означает

разделения самой государственной власти и ее преимущественное осуществление только одним из органов государственного аппарата. Также и государственное управление изначально едино и включает в себя все функции, необходимые для упорядочения общественной жизни. Такими функциями, в том числе, являются организационная, распорядительная, регулирующая, контрольная и иные. Можно возразить, что ветви государственной власти не совпадают с этими функциями государственного управления, но и деятельность по реализации государственной власти, которая служит основанием разделения органов аппарата государства, не тождественна государственному управлению.

Таким образом, диссертант приходит к пониманию государственного управления как воздействия, оказываемого всеми органами государства на общественные отношения и жизнедеятельность людей с целью их сохранения, упорядочения и обеспечения их развития.

В данном параграфе также раскрываются понятие функций государственного управления - это устойчивые, относительно самостоятельные, наиболее общие виды деятельности органов государственной власти, направленные на достижения целей государственного управления. Дается характеристика различным классификациям функций государственного управления.

Диссертант акцентирует внимание на том, что выделение различного перечня функций в теории управления предприятием и в теории государственного управления (в первом случае регулирование не рассматривается как самостоятельная функция управления) ни только не опровергает структуру функций государственного или иных видов управления, а подтверждает тезис о том, что функции каждого вида управления определяются сообразно субъекту и объекту управления (общество, государство, предприятие и т.д.). Очень важны для структуры функций цели и задачи управления, связи, которые формируются между управляющими и управляемыми и основание, на которое опирается подчинение управляемого

управляющему, то есть природа властного воздействия. А. Файоль рассматривал функции управления применительно к производственному предприятию, где основой властного воздействия выступает право собственности хозяина предприятия на средства производства. Аналогичным образом выстроены на производственном предприятии, тем более того времени, отношения между управляющим персоналом и наемными работниками. Они характеризуются высокой централизацией и строгой иерархией должностей, жестко определенными должностными обязанностями, непосредственным подчинением нижестоящих работников вышестоящим. В такой ситуации, когда самостоятельная активность работников и служащих сведена к минимуму и подчинена единой воле руководителя, необходимость в регулировании практически отсутствует. Совсем иная ситуация складывается в демократическом, правовом государстве, в котором, по меткому выражению А.И. Елистратова «тяжесть государственной власти в большей или меньшей степени переносится с личности монарха (*или иного органа государственной власти - прим. А.П.*) на население»⁴. Это означает совсем иное отношение между государственной властью и населением, в котором нет места взгляду на подданных, «как на лиц несовершеннолетних, не могущих понимать, в чем заключается их собственное благо»⁵, и как следствие порождает высокую самостоятельную активность граждан. Эта активность, в свою очередь требует дополнения функций государственного управления такими, которые бы вписывались в систему управления, позволяя эффективно его осуществлять.

Третий параграф «Предмет и понятие государственного регулирования» раскрывает содержание государственного регулирования: от этимологии понятия, до предмета государственного регулирования, его законодательных и научных определений.

В данном параграфе на конкретных примерах рассматриваются возможные варианты регулирующего воздействия, а также ситуации, в котором

⁴ Елистратов А.И. Административное право. Лекции. М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина - 1911, с. 35.

⁵ Елистратов А.И. Там же, с. 28.

необходимость государственного регулирования очевидна, и обратные примеры, когда необходимость в государственном регулировании снижается до уровня, на котором оно уступает место саморегулированию либо происходит перемена в механизме государственного воздействия и регулирование уступает место иной функции государственного управления.

На примере правил дорожного движения, являющихся актуальным проявлением государственного регулирования, с которым многие сталкиваются повседневно, видно, что регулирующие нормы, ограничивая возможность движения и остановки по усмотрению автомобилиста в целях обеспечения безопасности и интересов граждан, тем не менее, позволяют свободно передвигаться.

На этом же примере хорошо просматривается взаимодействие управленческих функций, которые непременно дополняют друг друга. Из данного примера видно, как регулирование органично сочетается с контролем (например, контроль технического состояния автотранспорта, контроль скорости, освидетельствование водителей на предмет нахождения в состоянии алкогольного опьянения и др.), с прямыми указаниями (распорядительством) в отношении конкретных участников дорожного движения (водитель обязан подчиняться указаниям инспектора ДПС), с прогнозированием и планированием (когда, например, при проектировании магистрали или транспортной развязки необходимо предусмотреть возможный рост транспортного потока и его динамику). Совместно с регулированием используются функции координации (например, координация деятельности Государственной инспекции по безопасности дорожного движения и городских дорожно-эксплуатационных служб во время уборки снега, ремонта дорог и т.д.) и учета (например, регистрация автотранспорта, регистрация дорожно-транспортных происшествий и т.д.).

Другим характерным примером является государственное регулирование отношений в сфере рыночной экономики, где действует достаточно

эффективный механизм размещения ресурсов, производства, распределения и обмена благ, основывающийся на взаимодействии спроса и предложения в конкурентной среде. Государственное регулирование именно постольку чаще всего сегодня употребляется в связи с экономикой, поскольку экономическая сфера, хозяйственная деятельность характеризуется наибольшей активностью, поддерживаемой желанием удовлетворения базовых потребностей человека. Эта активность удовлетворяется спросом на производимый товар и возможностью получить вознаграждение за вложенный труд. Однако, в силу неэффективности для частных лиц и предприятий производства общественных благ их активность в данной сфере минимальна: круг пользователей такого рода благ неограничен, а затраты на их «производство» слишком высоки. Задача государственного регулирования состоит в направлении данной активности в нужное русло, в обеспечении действенного механизма снижения транзакционных издержек путем установления общих рамок экономической деятельности. Когда же активность отсутствует или она минимальна, отсутствует и целесообразность в регулировании.

По мнению диссертанта, регулирование в ситуациях минимальной активности становится неэффективным способом воздействия, ибо установление норм и правил осуществления какой-либо общественно полезной деятельности не может само по себе инициировать такую деятельность помимо воли ее потенциальных участников. Основное значение в деле воздействия на наименее активные сферы общественных отношений приобретают иные функции государственного управления - организационная, распорядительская и др. К сферам низкой естественной активности можно отнести большинство сфер «производства» общественных благ (*в данном случае употребление термина «производство» носит условный характер - прим. автора*). То есть, возвращаясь к предмету государственного регулирования, диссертант утверждает, что урегулированной может быть только уже существующая активность людей, основной стимул для которой, будь то стремление к

удовлетворению потребностей, материальная заинтересованность или принуждение, находится вне пределов предмета государственного регулирования. Частичное воздействие на заинтересованность для того, чтобы повысить ее или понизить, в рамках государственного регулирования может иметь место и, более того, часто применяется, однако диссертант считает нужным еще раз подчеркнуть, что методами исключительно государственного регулирования какая-либо активность или общественно полезная деятельность не может быть создана «с нуля».

Изложенные тезисы позволяют диссертанту сделать вывод о том, что предметом государственного регулирования являются общественные отношения, характеризующиеся:

- 1) *высокой целенаправленной самостоятельной активностью участников* общественных отношений,
- 2) *массовым характером* - относительно большим количеством участников и распространением на значительную территорию;
- 3) *систематическим характером*;
- 4) *отсутствием действенных механизмов саморегулирования* таких отношений (либо такие механизмы не справляются со своей задачей);

высокой общественной или государственной значимостью либо полезностью.

Учитывая многообразие признаков и элементов, свойственных государственному регулированию, диссертант формулирует собственное определение государственного регулирования, характеризуя его как функцию государственного управления, содержание которой выражается в воздействии государства в лице отдельных органов государственной власти на общественные отношения и связи, характеризующиеся высокой активностью участников, массовым характером, высокой общественной значимостью и отсутствием действенных механизмов саморегулирования, путем установления,

отмены и корректировки правил и рамок поведения участников указанных отношений.

В данном параграфе рассматриваются виды государственного регулирования, из которых основное внимание обращается на классификацию по направленности регулирования и объекту приложения воздействия. Государственное регулирование, являясь функцией управления, может быть направлено как на общественные отношения между управляемыми (внешнее регулирование), так на обеспечение упорядоченного функционирования системы государственного управления и составляющих ее государственных органов (внутреннее регулирование).

В четвертом параграфе «Цель государственного регулирования» на основании рассмотренного материала с учетом сформулированного понятия «государственного регулирования» и закрепленных в законодательстве применительно к конкретным сферам целей государственного регулирования диссертант дает обобщенное понятие цели государственного регулирования - это создание условий для упорядоченного функционирования и развития общественных отношений, являющихся предметом государственного регулирования, в рамках, обеспечивающих безопасность и интересы государства и его граждан.

Первую главу завершает тезис о том, что цели государственного регулирования и механизм регулирующего воздействия фактически обусловлены свойствами системы, в которой применяется регулирование, и ее элементов: в первую очередь объектов управления. Из этого утверждения представляется важным сделать несколько выводов:

во-первых, опираясь на регулирование как функцию государственного управления, нужно отдавать отчет в том, что достижение положительного или отрицательного результата воздействия предопределено, прежде всего, свойствами объекта управления;

во-вторых, механизм государственного регулирования не может основываться исключительно на принуждении к выполнению регулирующих норм, поскольку использование принуждения как основы регулирования будет означать игнорирование свойств объекта управления, и в таком случае уже нельзя будет говорить о регулировании;

в-третьих, в целях учета свойств объекта управления чрезвычайно важно осуществлять регулирование в комплексе с функциями, предоставляющими необходимую информацию об объекте управления: это важно как на предварительной стадии разработки регулирующих мер, так и на стадии их применения для организации непрерывной обратной связи.

Вторая глава «Административно-правовой механизм государственного регулирования» состоит из четырех параграфов, раскрывающих формы и методы государственного регулирования.

Во второй главе обосновывается выделение трех составных элементов формы государственного регулирования:

организационной основы государственного регулирования, которая представляет собой совокупность государственных органов, реализующих регулируемую функцию;

правовой формы государственного регулирования;

внешнего выражения государственного регулирования.

Первый параграф «Организационные основы государственного регулирования» посвящен субъектам государственного регулирования – государственным органам, наделенным полномочиями по его осуществлению. Диссертант выражает мнение, что такими органами следует считать органы исполнительной и законодательной власти. Регулирующими полномочиями также обладает Президент РФ, хотя по сравнению с началом 90-х годов XX века практически ничем не ограниченная сфера «указного регулирования» на сегодняшний день существенно сужена. Данное обстоятельство объясняется тем, что действующие и принимаемые в настоящее время федеральные законы

охватывают практически все сферы внешнего государственного регулирования. Именно поэтому с января по ноябрь 2004 года принятые Президентом РФ несколько тысяч указов в основном касались назначений на государственные должности, награждения государственными наградами, изменения или отмены ранее изданных актов, в связи с принятием Федеральных законов, устанавливающих регулирование общественных отношений, ранее урегулированных нормами указов Президента РФ, утверждения положений о некоторых федеральных органах исполнительной власти. Можно говорить о том, что Президент РФ на данный момент осуществляет функцию внутреннего регулирования, направленного на упорядочение системы органов исполнительной власти.

Законодательные органы осуществляют государственное регулирование путем установления, изменения или отмены общих норм и правил поведения в форме нормативно-правовых актов - федеральных законов (или федеральных конституционных законов).

В данном параграфе диссертант отмечает различие между субъектом государственного регулирования и субъектом административно-правового отношения. Государственное регулирование по сравнению с административно-правовым регулированием охватывает более широкий круг отношений. То же самое можно сказать и в отношении субъектного состава.

Органы законодательной власти, реализуя свое предназначение, служат источником как правил, являющихся собственно элементом регулирования, так и правил, закрепляющих и упорядочивающих процедуры и механизмы регулирования. Речь идет о различных объектах, на которые направлено регулирование. Когда утверждается, что органы законодательной власти являются источником норм и правил - собственно элементов регулирования, то имеется в виду, что объектом регулирования выступает жизнедеятельность граждан и деятельность организаций, то есть регулирование направлено вове на упорядочение общественных отношений, являющихся предметом

государственного регулирования. Во втором случае, когда диссертант утверждает, что органы законодательной власти являются источником норм и правил, упорядочивающих процедуры и механизм государственного регулирования, имеется в виду, что непосредственным объектом регулирования выступает деятельность органов исполнительной власти, а также иных органов, осуществляющих государственное регулирование (например, не входящий в состав органов исполнительной власти Центральный банк РФ, осуществляющий наряду с Правительством РФ валютное регулирование⁶).

Исполнительные органы (органы исполнительной ветви власти) осуществляют государственное регулирование двумя способами:

во-первых, тем же способом, что и законодательные органы, то есть устанавливают, изменяют, отменяют правила поведения в пределах своей компетенции. Формой реализации этого способа является издание нормативно-правовых актов, имеющих обязательную силу и действующих на неопределенный круг лиц. Характерная особенность компетенции органов исполнительной власти, как известно, заключается в ее преимущественно подзаконном характере;

во-вторых, органы исполнительной власти осуществляют государственное регулирование путем применения в жизни, в каждой частной ситуации действующих правил поведения, принятых либо законодательными органами в форме нормативных актов либо самими исполнительными органами. В данном случае способом будут выступать юридически значимые действия, осуществляемые органами исполнительной власти.

Во втором параграфе «Правовые формы государственного регулирования» диссертантом раскрывается понятие правовой формы государственного регулирования, которая включает:

во-первых, правовые нормы, являющие выражение внешних регулирующих норм и правил. Наличие системы правовых норм обеспечивает

⁶ Ст.5 ФЗ «О валютном регулировании» №173-ФЗ от 10 декабря 2003 года // СЗ РФ, 15.12.2003, №50, ст.4859.

регулирующим нормам и правилам механизм закрепления, исполнения и защиты;

во-вторых, правовые нормы, составляющие основу деятельности органов государственного регулирования (внутреннее регулирование): законодательных органов, и, в еще большей степени, исполнительных органов.

В третьем параграфе «Внешнее выражение государственного регулирования» диссертант выдвигает и обосновывает мнение о том, что внешняя реализация государственного регулирования осуществляется в двух формах.

Во-первых, внешним выражением государственного регулирования служат правовые акты притом только нормативные. Индивидуальные правовые акты нельзя отнести к формам осуществления государственного регулирования по следующим причинам. Такие акты носят ярко выраженный правоисполнительный характер. Но, прежде всего, следует отметить их явную распорядительную направленность. С помощью подобных актов осуществляются юридически-властные волеизъявления в конкретных случаях. Они содержат в себе приказ - определенное применительно к ситуации, четкое указание выполнять действие или воздержаться от его выполнения. Индивидуальные акты не содержат в себе правил поведения. То обстоятельство, что индивидуальные акты составляют внешнее выражение государственного управления, не должно быть с необходимостью перенесено на форму государственного регулирования.

Во-вторых, внешним выражением государственного регулирования выступают значимые действия юридического характера, осуществляемые органами исполнительной власти, такие как выдача разрешений, лицензий, квот и прочие. Все эти действия дают возможность применять методы государственного регулирования: нормирование, квотирование и др. Такие действия порождают юридические последствия и, как верно подмечено,

«осуществляются на основании уже принятого правового акта»⁷. Они не создают правил, но являются эффективным механизмом их соблюдения. Эффективность достигается за счет того, что рассматриваемые действия юридического характера порождают юридические последствия или являются юридическим фактом.

Четвертый параграф «Административно-правовые методы государственного регулирования и их виды».

В нем диссертант предлагает выделить следующие административно-правовые методы государственного регулирования. По характеру регулирующих норм и правил и механизму воздействия на объекты государственного регулирования:

- нормирование;
- установление обязательных платежей;
- ценовое регулирование;
- квотирование.

С первого взгляда может показаться, что все выделяемые методы государственного регулирования относятся исключительно к регулированию в сфере экономики. Это утверждение верно лишь отчасти. Наиболее широко государственное регулирование как функция управления представлена на сегодняшний день именно в экономике и это отражает нынешние приоритеты государственной власти. Экономика является наиболее активным полем деятельности людей, при этом наиболее обширным и общественно значимым. Высокая активность управляемых субъектов в сочетании с принципами демократического, правового государства, закрепленными в Конституции РФ, делают неизбежным широкое применение государственного регулирования в этой сфере. Данное обстоятельство не означает, что указанные методы применяются только в сфере экономики. Нормирование - наиболее распространенный административно-правовой метод государственного

⁷ Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. - М.: Юрист 2002, с.249.

регулирования - широко применяется в целях воздействия на социально-культурную, политическую сферу, на отношения в области здравоохранения, образования и многие другие. Установление обязательных платежей в странах Запада используется, например, в природоохранных целях - устанавливается повышенный налог на старые автомобили или автомобили, не оснащенные устройствами снижения выброса вредных газов (такой опыт через некоторое время может быть применен и в России). Квотирование используется в миграционной политике органов государственной власти. Ценовое регулирование, хотя и касается экономической категории - цены товара - однако, с помощью данного метода государственного регулирования оказывается стимулирующее воздействие на многие неэкономические сферы общественной жизни. В настоящее время такими сферами, прежде всего, являются: жилищно-коммунальная сфера, здравоохранение и др.

По характеру оказываемого воздействия диссертант предлагает выделять методы стимулирующие и ограничивающие. К стимулирующим методам будет, прежде всего, относиться установление обязательных платежей. Такое стимулирование может быть как положительным (предоставление льготы по уплате обязательного платежа; изменение порядка формирования базы для начисления платежа в пользу участника регулируемых отношений), так и отрицательным (установление обязательного платежа; увеличение размера обязательного платежа). К ограничивающим относятся нормирование, квотирование и ценовое регулирование, которые вводят минимальные или максимальные значения критериев какой-либо деятельности.

Важно отметить классификацию методов управления по способу воздействия на управляемых субъектов - это методы убеждения и принуждения. Следует, однако, делать поправку на то, что регулирующее воздействие государства, упорядочивая и направляя, априори не должно входить в противоречие с основным вектором регулируемой деятельности.

Именно поэтому диссертант предлагает рассматривать убеждение и принуждение как дополнительные методы воздействия.

В данном параграфе диссертант детально рассматривает нормирование, установление обязательных платежей, ценовое регулирование и квотирование на примере конкретных нормативно-правовых актов, анализирует некоторые практические ситуации, интересные с точки зрения государственного регулирования. В заключении параграфа диссертант выделяет характерные черты административных методов государственного регулирования:

во-первых, административно-правовые методы государственного регулирования предполагают **воздействие на вид общественных отношений**, а не на конкретное единичное отношение.

во-вторых, административно-правовые методы государственного регулирования **распространяются на неограниченный круг лиц** в пределах предмета регулирования (конкретной сферы отношений);

в-третьих, административно-правовые методы государственного регулирования **носят безусловный характер**: это означает, что для применения регулирующих норм и правил к объекту регулирования не требуется дополнительных решений органов власти в каждом конкретном случае; сама процедура установления предполагает предварительную оценку круга потенциальных субъектов регулирования и последствий принятия таких норм, которые будут действовать для всех в определенных случаях.

В заключении кратко излагаются основные выводы диссертационного исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях диссертанта:

1) Перфильев А.В. Некоторые вопросы государственного регулирования банковской деятельности // Рынок ценных бумаг, 2004, №22 - М.: Изд. дом «РЦБ» (0,4 п.л.);

2) Перфильев А.В. Вопросы государственного регулирования лизинга // Управление компанией, 2002, №3 - М.: Изд. дом «РЦБ» (0,25 п.л.);

3) Перфильев А.В. К вопросу о предмете государственного регулирования // Право: теория и практика - М: «Тезарус» (рукопись сдана в печать; 0,5 п.л).

Для заметок

Для заметок

Для заметок

ЗАКАЗ № 601 ПОДПИСАНО В ПЕЧАТЬ 23.12 04 ТИРАЖ 130 ЭКЗ УСЛ. ПЛ. 1,1

000 "Цифровичок", тел 741-18-71,505-28-72
www.cfr.ru

№ - 1442