

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. Макареико, 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.