

Поощрение как метод стимулирования в государственном управлении

Одним из методов управляющего воздействия является стимулирование должного поведения участников отношений в сфере государственного управления.

Правовое стимулирование, на общепризнанный взгляд, предполагает как позитивные (субъективные права, льготы, поощрения), так и негативные (запреты, обязанности, меры принуждения, наказания) деяния.

Значение стимулирования вытекает из соотношения убеждения и принуждения среди методов государственного управления обществом, которое отдаёт первенствующую роль убеждению. Конечно, стимулирование, а тем более, материальное поощрение не равнозначно убеждению, но оно ближе к нему, чем к принудительным мерам [1].

Преимущество стимулирующих начал по сравнению с началами ограничивающими заключается в том, что они, как правило, выступают более гибкими способами управления.

С помощью стимулов публичная власть осуществляет целенаправленное воздействие на интересы граждан, формирует их заинтересованность в совершении определенных поступков. Стимулирование предполагает использование различных поощрительных и принудительных мер, материальных и моральных факторов. Его важнейший, наиболее эффективный вид – поощрение [2].

Стимул – это побудительная причина, толчок. Стимулирование – создание заинтересованности в совершении чего-либо, поощрение [3]. Поощрение это одно из средств стимулирования. Кроме поощрения, средствами стимулирования являются убеждение, принуждение, льготы и привилегии.

Льгота – это преимущественное право, предоставляемое как исключение из общих правил [4]. Льготы, в отличие от поощрения, могут применяться за прошлые заслуги (например, льготы ветеранам Великой Отечественной войны), так и в силу социального статуса, например льготы инвалидам. Привилегия определяется как исключительное право, предоставленное кому-либо [5]. Привилегия характеризуется должностным статусом лица. Привилегия может быть и при отсутствии фактического основания – конкретной заслуги.



И.Д. Фиалковская
доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета ННГУ,
кандидат юридических наук

Метод поощрения является одним из наиболее результативных способов повышения человеческой активности, а эффективность его заметно выше, чем у метода принуждения. Несмотря на то, что в последние годы проблема поощрения всё более привлекает к себе внимание учёных-юристов, многие важные вопросы продолжают оставаться вне поля зрения.

Метод поощрения опирается на соответствующую нормативно-правовую базу, состоящую из материальных и процессуальных норм. Материальные нормы закрепляют: показатели поощряемого поведения; вид и размер поощрения; круг адресатов, к которым могут быть применены поощрительные меры; состав органов или должностных лиц, уполномоченных решать вопрос о поощрении. С помощью процессуальных норм регулируется порядок предоставления к поощрению, принятия решения о поощрении и другие аспекты процедурного характера. Процессуальные нормы регулируют организационные отношения, адресованные в первую очередь уполномоченным органам, и не могут быть отнесены к разряду поощрительных норм. Они лишь призваны обслуживать последние, способствовать созданию условий для их нормальной организации.

Метод поощрения отражает общую возможность взаимоотношения участников управленческих отно-

шений по вертикали, и это вполне объяснимо, так как поощрительными полномочиями наделяются субъекты государственного управления по отношению к субъектам права, стоящим на более низких ступенях иерархической лестницы, и между ними складываются отношения властного характера. То есть, основное его назначение – обеспечение взаимодействия в вертикальных правоотношениях, то есть между субъектом и объектом управления.

Общее назначение поощрения как стимулирующего метода проявляется в следующих функциях.

Ориентационная функция выражается в том, что государство, устанавливая те или иные виды поощрения, тем самым определяет цели, к которым следует стремиться объектам управления – основным адресатам поощрительной нормы. Оценочная функция показывает, что государство, поощряя субъектов права, дает соответствующую оценку поведению этих лиц. Стимулирующая функция проявляется в том, что заранее обещанное поощрение является одним из средств побуждения граждан к достижению полезного результата. Обеспечительная функция вытекает из того обстоятельства, что с помощью мер поощрения властный субъект не директивно, а косвенным образом «обеспечивает» полезное поведение граждан. В ходе управленческого воздействия меры поощрения наряду с мерами принуждения по-своему приближают достижение намеченного результата. Функция согласования интересов (компромисса) состоит в том, что с помощью применения мер поощрения может достигаться цель взаимодействия интересов государства и различных слоев граждан.

Поощрение характеризуется как вознаграждение, награда, способ отличия лучших работников; один из основных методов обеспечения дисциплины [6].

Иеринг писал, что вознаграждение представляется противоположностью наказанию; общество наказывает того, кто провинится перед ним, оно награждает того, кто имеет пред ним заслугу. Середину между образом действия того и другого занимает деятельность лица, которая соответствует требованиям закона. Таким образом, мы получаем соответствующие друг другу понятия о преступлении и наказании, о заслуге и вознаграждении [7].

Институт поощрения большинство авторов справедливо называют межотраслевым, который регулируется нормами конституционного, административного, трудового, муниципального, образовательного и других отраслей права [8]. Поощрение в государственном управлении регулируется, в основном, нормами

административного права и характеризуется определенными признаками.

1) Фактическим основанием поощрения является заслуга. Заслуга – это правомерное волевое действие, превосходящее уровень установленных требований [9].

Основанием для поощрения являются указанные в нормах права действия, поведение, которые стимулируются государством в целях достижения конкретных успехов в экономической, социальной, политической сферах жизнедеятельности.

С учетом вышеуказанного, можно сформулировать признаки поощряемого действия. Заслуга – это деяние, которое является: 1) общественно полезным; 2) правомерным; 3) не обязательным для лица, его совершившего; 4) сознательным и волевым; 5) поощряемым.

Общественно полезным следует признавать действие, совершенное в интересах другого лица, государства или общества. Заслуга признается правомерной в тех случаях, когда она не входит в круг юридических обязанностей субъекта, а лишь рекомендуется ему правовыми нормами для совершения. Сознательной и волевой заслуга считается тогда, когда лицо, его совершающее, осознает, что оно совершает в пользу другого лица, государства или общества желаемое для них деяние, которое оно не обязано было совершать, и желает это деяние совершить. Поощряемым признается деяние, за совершение которого законом предусмотрено поощрение (награждение) лица, его совершившего. При этом предвидение получения поощрения и желание его получения, как нам представляется, не влияют на оценку деяния как заслуги.

1) Поощрение – это публичное признание заслуг, оказание почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении государственного или общественно-го долга.

2) Поощрение является способом обеспечения государственной дисциплины и правопорядка.

3) Поощрение связано с оценкой уже совершенных действий.

4) Поощрение в основном урегулировано правом, и реализуется в форме правоприменения – путем издания акта о назначении меры поощрения. Однако, поощрение, в отличие от принуждения, может применяться и без правового регулирования. В юридической литературе выделяют неформальное поощрение – не урегулированное правовыми актами [10].

5) Поощрение применяется к конкретным субъектам или конкретной ситуации.

6) Поощрение применяется субъектами, наделенными полномочиями на принятие таких решений. Правовые нормы закрепляют права субъектов власти назначать те или иные меры поощрения.

7) Поощрение косвенно воздействует как на волю поощряемого, побуждая и стимулируя его, так и на волю других лиц, формируя их заинтересованность в должном поведении.

8) Поощрение является формой государственного контроля.

Очевидно, что поощрение является эффективным методом стимулирования правомерного поведения, обеспечивая служебную дисциплину и правопорядок.

А.Н. Радищев писал, что власть имеет многие средства формировать поведение граждан, и средства эти воспретительные и побуждающие. «Воспретительные средства – суть положенные в законе наказания, побудительные – суть награждения разного рода...» [11]. ■

Литература:

1. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. М. Юрид. литература. 1982. С. 238.

2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 426.

3. См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М. «Азъ». 1993. С. 794; Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1988. С. 474.

4. Ожегов С.И. С. 343.

5. Словарь иностранных слов. С. 399.

6. См. Ожегов С.И. С. 578; Юридический энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 334.

7. Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1912. С. 140.

8. См. напр.: Бахрах Д.Н. и др. Административное право. С.426; Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старикова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 397.

9. Общее административное право / Под ред. Ю.Н. Старикова. С. 398.

10. См. напр.: Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Изд-во БЕК, 1997. С. 194; Общее административное право. С. 399.

11. Радищев А.Н. О законоположении. М., 1949. С. 405. Цит. по: Бахрах Д.Н. Административное право. С. 191.