

УДК 3425 + 342.518

Е. С. Калина, А. И. Меркурьева

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

E. S. Kalina, A. I. Merkuryeva

TO A QUESTION ABOUT THE CONCEPT “PUBLIC ADMINISTRATION”

В статье рассматривается теоретическое значение и понятие «государственное управление», исследуются его основные признаки. Исследуется философское и общенаучное понимание управления как общественного явления, выделяются его признаки и виды (формы).

Так же рассматривается соотношение государственного управления с управлением и социальным управлением, анализируется взаимосвязь государственного управления с исполнительной властью.

Исходя из анализа, автор предлагает понятие государственного управления, в котором отражена общесоциальная сущность государственного управления, определены основные признаки, позволяющие отличить государственное управление от иных институтов власти.

Ключевые слова: управление, социальное управление, государственное управление, исполнительная власть.

The article discusses the theoretical value and the concept of public administration examines its main features. We investigate the philosophical and general scientific understanding of management as a social phenomenon, distinguished its signs and types (shapes).

Just seen the ratio of government control and social management, examines the relationship of public administration with the executive branch.

Based on the analysis, the author proposes the concept of governance, which reflects the general social nature of public administration, the basic characteristics that distinguish from other public administration institutions.

Keywords: management, social management, public administration, the executive branch.

На современном этапе развития общества государственное управление должно быть направлено на упорядочение общественной жизни, обеспечение прав и свобод граждан, законность, общественный порядок и национальную безопасность. Для развития системы государственного управления необходимо методологически верно определить границы понятия государственного управления, правовую природу и его соотношение со схожими институтами.

В связи с этим, следует отметить, что современная наука единого подхода к понятию управления на сегодняшний день не выработала. Как указывает М. А. Барнашов, сущность управления заключается в способности определять, детерминировать волевою целенаправленную деятельность людей, подчинять поведение каждого участника управленческих отношений единым авторитетным началам в целях сознательного регулирования мно-

гообразных сторон общественной жизни, а, в конечном счете — для обеспечения прав человека [6, с. 11].

Для теоретического обоснования понятия государственного управления и определения и его правовой природы, методологически верно, на наш взгляд, определять понятие тех или иных явлений «от общего к частному», что представляет собой следующую логическую цепочку: определение понятия управления и его признаков; определение понятия социального управления и его признаков; определение понятия государственного управления и его признаков; соотношение государственного управления с иными институтами административного права.

Таким образом, если рассматривать понятие «управление» в широком смысле, то под ним следует понимать руководство кем-либо или чем-либо для достижения результата путем целенаправленного воздействия.

53

Научная
школа





При рассмотрении управления в философском смысле делается акцент на целенаправленном воздействии субъекта на объект, содержанием отношений между которыми является обеспечение функционирования объекта в соответствии с закономерностями его развития.

Г. В. Атаманчук, исходя из общенаучного понимания управления, определяет его как целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т. д.) [3].

Таким образом, проанализировав ряд подходов к государственному управлению, можно выделить следующие признаки: во-первых, управление представляет собой определенную целостную систему, которая обеспечивает достижение поставленных задач; во-вторых, состоит из двух элементов — субъекта и объекта, связанных определенными отношениями — связями; в-третьих, объект управления всегда подчинен субъекту, а субъект является носителем управляющей функции; в-четвертых, управление направлено на определенный результат.

Управление по своей природе явление многообразное. Для научной упорядоченности видов управления можно рассмотреть три аспекта: во-первых, управление как деятельность, осуществляемая в управляющих структурах и направлена на выработку, принятие и реализацию управленческих решений, а также на совершение управленческих действий; во-вторых, как определенный вид влияния в различных природных системах (биологическая, социальная, технологическая и т. д.); в третьих, как «командно-подчиненные отношения» [4, с. 109—110].

Академик А. И. Берг выделял три разновидности управления: управление системами машин, технологическими процессами и вообще процессами, имеющими место при целенаправленном воздействии человека на природу; управление деятельности человеческих коллективов, решающих ту или иную задачу; управление процессами, происходящими в живых организмах [3, с. 24].

Управление деятельности человеческих коллективов, решающих ту или иную задачу в науке определено как социальное управление. Под социальным управлением, как правило, понимают

управление общественными процессами, воздействие на все или отдельные сферы общественной жизни. Однако и с толкованием этого понятия не все однозначно.

В. Г. Афанасьев предлагает следующее определение социального управления — это воздействие на общество в целом или его отдельные звенья (производство, социально-политическая или духовная жизнь, отрасли экономики, предприятия и т. д.), с тем, чтобы обеспечить сохранение их качественной специфики, их нормальное функционирование, совершенствование и развитие, успешное движение к заданной цели [5, с. 58—59].

В. И. Галахов определяет социальное управление как воздействие, ориентированное на социальную сферу: институт, корпорацию или процесс — в целях их регулирования и развития [7].

В. И. Франчук считает, что социальное управление это управление социальными организациями — относительно устойчивыми социальными целостностями, демонстрирующими разумное поведение, то есть способность адекватно реагировать на вызовы или решать свои проблемы [5, с. 58—59].

Социальное управление, являясь формой управления, имеет те же общие признаки, что и управление, однако, следует выделить ряд специфических особенностей, по которым нужно отличать социальное управление от иных форм управления: его реализация связана с совместной деятельностью людей; имеет властно-волевой характер; осуществляется через определенный механизм, элементами которого являются — субъекты, объекты, прямая и обратная связь между объектом и субъектом (то есть дача распоряжений субъектом и информация об их выполнении объектом).

Традиционно социальное управление разделяют на несколько видов: государственное управление (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти); местное управление (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление); общественное управление (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях); коммерческое управление (управление в коммерческих организациях, созданных с целью извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками).

Однако данная классификация не является общепризнанной. Так, В. Г. Афанасьев считает, что социальное управление

является публичным управлением, добавляя в традиционную классификацию следующие элементы: государственное управление — управление в сфере функционирования государственных органов, и негосударственное управление, которое, в свою очередь, делится на местное самоуправление, общественное и коммерческое [5, с. 58—59].

Профессор Ю. А. Тихомиров предлагает следующую авторскую классификацию: управление в кибернетическом смысле — взаимодействие субъектов и объектов путем механизма прямых и обратных связей; управление обществом — воздействие на все, многие или отдельные сферы общественной жизни, управление общественными процессами; управление государством, государственными делами — целенаправленное организационное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни с целями государственной политики.

Главенствующее место в социальном управлении занимает одна из его форм — государственное управление, которое служит гарантом защиты государственных интересов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также упорядочивания общественных отношений. Государственное управление тесно связано с понятием государственной власти, что выражается в существовании механизма принуждения для обеспечения соблюдения законов объектами государственного управления.

Так, Г. В. Атаманчук считает, что государственное управление это способ практического, организационного, сознательного управляющего воздействия на регулирование, поддержание, изменение различных структур общества и жизнедеятельности людей путем применения властных полномочий государством [3, с. 17—20].

Н. И. Глазунова определяет государственное управление как целенаправленные организующие, регулирующие воздействие государства через систему его органов и должностных лиц на общественные процессы, отношения и деятельность людей [8].

Несмотря на многообразие позиций по определению понятия государственного управления, ряд ученых приходят к мысли, что государственное управление как сущность и явление, содержание и формы, воздействие и деятельность, в других своих многогранных выражениях существует реально в единстве и взаимосвязи в качестве сложной, целостной системы [2, с. 17—20]. Таким образом,

системный анализ позволяет понять государственное управление как комплексное явление, теоретически глубоко осмыслить его сущность и предназначение. На наш взгляд данный подход является методологически верным, позволяющим раскрыть многоаспектную правовую природу государственного управления как института.

Государственное управление как форма социального управления обладает теми же признаками, что и социальное, однако, существует ряд признаков, по которым мы разграничиваем его от иных форм социального управления.

А. Ю. Оболенский, Н. С. Нижник предлагают выделять следующие признаки государственного управления: социальное, политическое явление, вид общественной деятельности, связанной с осуществлением государственной власти в стране на основе ее разделения на законодательную, исполнительную, судебную; имеет процессуальный характер; систематически осуществляемое целенаправленное влияние государства на общественную систему в целом; цели и функции государственного управления адекватны целям, задачам и функциям государства.

Государственное управление, прежде всего, является категорией правовой, основным принципом функционирования которого выступает законность. Законность — это принцип государственно-правовой деятельности, который пронизывает всю общественную и государственную жизни и в равной мере обращен ко всем органам государства, негосударственным организациям, должностным лицам и гражданам [10, с. 4]. Одним из важных аспектов данного принципа является обеспечение и защита права и свобод человека и гражданина при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности государства. На наш взгляд, в качестве признака государственного управления может выступать так же осуществление государственного управления на основе законности (как принципа, состояния и метода), подчиненности требованиям нормативных правовых актов. Данное положение необходимо рассматривать как основополагающий признак государственного управления, так как осуществление организационно-распорядительной деятельности аппаратом государства имеет пределы правового дозволения, установленные в нормативных правовых актах, регулирующих их деятельность.

Вопрос о соотношении государственного управления и исполнительной власти





тесно связан с границами определения понятия государственного управления. Как отмечает профессор Ю. А. Тихомиров, исполнительная власть и государственное управление категории разного порядка, исполнительная власть — категория политико-правовая, государственное управление — организационно-правовая. Однако не стоит говорить о том, что эти категории не взаимосвязаны.

По мнению П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киясханова, государственное управление представляет собой административно-публичную деятельность, в свою очередь под административно-публичной деятельностью понимается урегулированная нормами административного права деятельность органов исполнительной власти, иных государственных органов, в том числе органов управления, действующих внутри органов законодательной и судебной власти, государственных должностных лиц исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных уполномоченных действовать от имени государства или муниципального образования, организаций и физических лиц по осуществлению на основе соответствующих законов и подзаконных нормативно-правовых актов в специальных административно-правовых формах и с использованием специальных административно-правовых методов властно-публичного регулирования, охраны и защиты отношений, возникающих в сфере внутренней организации и функционирования публичной административной власти и в сфере внешнего взаимодействия ее с обществом [1, с. 8]. Тем самым, государственное управление понимается в широком смысле и включает в себя не только исполнительную власть, но и иные ветви власти. На наш взгляд, данная позиция представляется наиболее верной в связи с существованием в российской правовой системе принципа

разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Именно данный принцип формирует пределы определения субъектов государственного управления — звеньев его системы.

Ю. Н. Стариков поясняет, что «государственное управление основывается на принципе организованности, т. е. для него характерно многообразие организационных форм, совокупность которых обеспечивает целенаправленное, устойчивое функционирование всего управленческого механизма. Органы исполнительной власти сочетают внутреннее управление (создание структуры органа управления, подготовка квалифицированных служащих, т. е. самоорганизация) с внешним управлением, т. е. осуществлением соответствующим субъектом управления функций внешнего характера и воздействия на объекты воздействия [9, с. 29]. Это еще раз доказывает, что государственное управление строится на принципе разделения властей и ограничиваться узким пониманием не может. Субъекты исполнительной власти являются субъектами государственного управления, однако, не все субъекты государственного управления являются только субъектами исполнительной власти.

На основании вышеизложенного, представляется логически верным дать авторское понятие государственного управления, которое включало бы в себя понимание правовой природы государственного управления, признаки, по которым мы могли бы определить исключительность данного института.

Таким образом, под государственным управлением следует понимать публично-властное, систематическое, организационное воздействие уполномоченных субъектов в целях осуществления задач и функций государства в различных сферах общественной жизни на основе принципа разделения властей и полном соблюдении законов.

КАЛИНА Елена Семеновна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет) г. Челябинск, Россия. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149. E-mail: elkalina@rambler.ru

KALINA Elena Semyonovna, Candidate of Law, Associate professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, st. Commune, 149. E-mail: elkalina@rambler.ru

Литература

1. Административное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Кисьясханова. — М., 2009.
2. Атамачук, Г. В. Сущность государственного управления / Г. В. Атамачук. — М. : Юридическая литература, 1980.
3. Атамачук, Г. В. Управление в жизнедеятельности людей / Г. В. Атамачук. — М. : РАГС, 2008. — 400 с.
4. Афанасьев, В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. — 2-е изд. — М. : Политиздат, 1973.
5. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. — М. : Политиздат, 1977.
6. Барнашов, А. М. Государственная власть как форма организации общества / А. М. Барнашов // Вестник Томского государственного университета. — 2004. — № 283. Юридические науки.
7. Галахов, В. И. Методология организации и управления кадровым потенциалом федерального железнодорожного транспорта : автореф. дис. ... д-ра техн. наук / В. И. Галахов. — М., 1998. — 48 с.
8. Глазунова Н. И. Система государственного управления / Н. И. Глазунова. — М. : Юнити-Дана, 2002. — 552 с.
9. Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. — Воронеж, 2007.
10. Тихомиров, Ю. А. Законность в Российской Федерации / Ю. А. Тихомиров, А. Я. Сухарев, И. Ф. Демидов. — М. : Спарк, 1998.
11. Франчук, В. И. Основы общей теории социального управления / В. И. Франчук ; Ин-т организационных систем. — М., 2000.

МЕРКУРЬЕВА Анастасия Игоревна, магистрант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). г. Челябинск, Россия. 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149. E-mail: merkureva_anastasiya@mail.ru

MERKURYEVA Anastasiya Igorevna, graduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law of South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, st. Commune, 149. E-mail: merkureva_anastasiya@mail.ru

For citation: **E. S. Kalina, A. I. Merkuryeva** A una domanda sul concetto di “pubblica amministrazione”
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 53–57.

