

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Работа представлена кафедрой теории права и гражданско-правового образования.
Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор В. Ю. Сморгунова*

В статье подробно и обстоятельно анализируется соотношение терминов «система государственного управления» и «теория государственного управления», исследуются подходы к содержанию термина «государственное управление», рассматривается государственное управление как разновидность социального управления.

The author of the article analyses in details the correlation between the notions of the «government system» and the «theory of government»), investigates the approaches to the essence of the term ((governments and considers a government as a type of social management.

Система государственного управления – это исторический феномен, возникший с появлением национального государства и современной политической системы. Интерес к проблемам управления возник еще в античном мире (Платон, Аристотель, Цицерон и др.), когда его отдельные аспекты стали изучать применительно к социально-политическим системам, прежде всего к государству. Но только с началом промышленной революции XVIII-XIX вв., когда действительно встал вопрос о плановой научной организации труда и администрации, началось формирование институтов и механизмов государственного управления.

Показательно, что сами понятия «система государственного управления» и «теория государственного управления» в современном их толковании возникли лишь в конце XIX-XX вв., т. е. в период, когда разделение государства и гражданского общества в качестве самостоятельных сфер деятельности людей, формирование и утверждение их основополагающих институтов стали свершившимся фактом. Этому процессу сопутствовали дифференциация социальных и гуманитарных наук, особенно вычленение социологии, политической и экономической наук.

Теория государственного управления охватывает весь комплекс общественных

отношений и процессов, происходящих в обществе, меняющихся в зависимости от конкретных исторических условий. Основополагающими категориями в теории государственного управления являются понятия «организация управления», «государственное администрирование», административно-государственное управление», «бюрократия», «государственные служащие» и др.¹

Система государственного управления – это совокупность взаимосвязанных элементов, каждому из которых принадлежит четко определенное место и функции. В современном мире система государственного управления подразделяется на три основные подсистемы в соответствии с тремя основными сферами власти – законодательной, исполнительной и судебной².

Понятно, что вся деятельность органов государственной власти осуществляется в соответствии с Конституцией и законами, регулирующими деятельность этих органов, именно по этой причине в данной работе наряду с «государственным управлением» будет использоваться термин «государственно-правовое управление», ибо государство и государственные органы не могут управлять кем-либо, не опираясь на закон и право как широко, так и узко понимании этих слов.

В научной литературе и практике нет однозначного понимания термина «государственное управление». Одни толкуют его расширительно, как практическое организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу³, как деятельность госаппарата по регулированию общественных отношений, по управлению как общественными, так и собственными делами⁴.

Встречается и более узкое толкование государственного управления. Профессор В. М. Манохин сводит его к организующей, исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, осуществляемой на основе и во исполнение законов и состоящей в повседневном практическом выполнении функций⁵. отождествление сферы государственного управления со сферой функционирования исполнительной власти явно сужает объект понятия. Оно определяется не столько по объекту и содержанию управляющего воздействия, сколько по действующему в его пределах субъекту. Государственное управление — это вся деятельность государства по организации государственных органов, их связей и функционирования. Отсюда и широкий предмет политического и административного государственного воздействия⁶.

А. И. Радченко, предлагая свое понимание государственного управления, обращает внимание на тот факт, что это прежде всего деятельность «исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения этих актов и актов органов законодательной (представительной) власти»⁷. Данная трактовка не совсем отвечает «духу» конституционной установки на суверенность народа в организации государственной власти. Определение государственного управления через влияние только сверху

вниз не раскрывает сути государственного управления. Об этом вполне определенно высказались отечественные государственеды еще в 1980-е гг. Так, Г. В. Атаманчук в работе «Сущность государственного управления» подчеркивал: «...для социальных систем в отличие... от технических характерно органическое единство субъектов и объектов управления, их переплетение, относительность, перемена ролями»⁸. И Б. Н. Курашвили чуть позже заявлял: «Начинать нужно с теории государственного управления. Пришло время распрощаться с односторонним представлением о государственном управлении и принять форму сотрудничества»⁹.

Итак, обобщая сказанное, можно следующим образом объяснить государственное управление.

Государственное управление — это целенаправленное организующе-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей¹⁰.

Государственное управление — разновидность социального управления, но его природу и специфику определяют присущие только данному виду управления свойства.

1. Субъект целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий — государство. Характер государственного управления в конкретное историческое время определяется характером, конституционными основами (принципами) развития государства¹¹. Государство как мозговой центр дает импульсы-приказы государственному управлению — своего рода «нервной системе» общественного организма.

2. Государственное управление опирается на властные полномочия и представляет собой способ реализации государственной власти, которая распространяется на все общество (и на другие сообщества в рамках проводимой государством международной политики)¹². Законы, иные основные, общие, типовые решения, правила, нормы, устанавливаемые государственной

властью, общеобязательны, обеспечиваются авторитетом силы государства.

3. Специфику государственного управления составляют характер и объем охватываемых управлением общественных явлений. В центре государственного управления (смысл государственного воздействия) решение общих дел, согласование действий всех граждан, защита совместного интереса, удовлетворение потребностей общества, а не отдельных граждан и социальных групп.

4. Комплекс методов и средств государственного воздействия составляют не только правовые, политические, экономические (регулирование, согласование, убеждение, стимулирование и т. д.), но и принуждение с помощью сил правоохранительных государственных органов. Государственная власть и управление в источнике имеет правовую и политическую обусловленность (легитимность), а в реализации - силу госаппарата, обладающего и средствами принуждения¹³.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ *Шамхалов Ф. И.* Основы теории государственного управления. М., 2003. С. 154.
- ² *Рой О. М.* Система государственного и муниципального управления. СПб., 2004.
- ³ *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 38.
- ⁴ Государственное и муниципальное управление: Словарь-справочник / Под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. М., 1997; *Курашвили Б. Н.* Очерк теории государственного управления. М., 1987.
- ⁵ Советское административное право / Под ред. В. М. Манохина. М., 1977. С. 13.
- ⁶ *Глазунова Н. И.* Система государственного управления. М., 2003. С. 18.
- ⁷ *Радченко В. И.* Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов-на-Дону, 1997. С. 222.
- ⁸ *Атаманчук Г. В.* Сущность государственного управления. М., 1980. С. 49-43.
- ⁹ *Курашвили Б. Н.* Указ. соч. С. 71.
- ¹⁰ Государственное и муниципальное управление: Словарь-справочник. С. 123.
- ¹¹ *Глазунова Н. И.* Указ. соч. С. 13.
- ¹² Государственное управление: Словарь-справочник / Пер. с англ. Л. Г. Волчковой, Л. Б. Кузнецовой, В. Н. Мининой; Под ред. М. Хольцера, Дж. Шафрица.
- ¹³ *Глазунова Н. И.* Указ. соч. С. 13.