

Legal Sciences

Юридические науки

UDC 34

Public Administration Theoretical Aspects Disputes in Legal Science of the Second Half of XX – Early XXI Centuries

Ol'ga D. Karnaukh

Sochi State University, Russia
26a, Sovetskaya st., Sochi, 354000
Senior Lecturer
E-mail: urfakultet@mail.ru

Abstract. The article is focused on comparative aspect of different approaches to the “public administration” notion in the legal science of the second half of the XX – early XXI centuries. The author came to a conclusion that the study of many pre-revolutionary, Soviet and modern scientists’ views of the problem of public administration notion definition, its structure, functional orientation and territory administration features allows to conclude that different approaches to its understanding, developed by pre-revolutionary scientists objectively survived, were affected by class ideology in Soviet period and are influenced by the paradigm of law-governed democratic state at present.

Keywords: public administration characteristics; public administration bodies and functions; state management activity.

Введение. В научной и учебной литературе нет общепризнанного однозначного понимания категории «государственное управление». Эта проблема являлась предметом определенных дискуссий как в дореволюционный [1], советский периоды [2], так остается дискуссионной на современном этапе правового демократического государства. Актуальность этих дискуссий для России в различные исторические периоды обусловлена не только научными интересами, царящими в академической юридической среде, но и практической необходимостью поиска наиболее эффективных моделей управления государством, огромного по своей территории [3].

Обсуждение. Специалист в области истории отечественного государства и права Н.П. Ерошкин, изучая особенности управления Российской империей, отмечал, что «особенное управление» сохранилось лишь в некоторых местностях России, главным образом на окраинах, где компетенция местной администрации была расширена по сравнению с центральными губерниями. Так, особыми властными полномочиями были наделены наместники в Царстве Польском, на Кавказе, генерал-губернаторы Финляндии, Западной и Восточной Сибири, Прибалтики, Оренбургского края, Новороссии, а также столиц. Основным источником их полномочий являлись «Учреждения о губерниях» 1775 г. По мнению Н.П. Ерошкина, этот нормативно-правовой акт предоставлял чиновникам «широкий административный простор». Наказ губернаторам 1837 г. и Инструкция генерал-губернаторам 1853 г. дополняли этот документ, уточняя меры ответственности генерал-губернаторов, одновременно усиливая их властные функции [4]. Н.П. Ерошкин, таким образом, подчеркивает особую роль губернаторской власти в управлении отдельными территориями Российского государства. Очевидно, что приказной, императивный характер государственно-правового управления, укоренившийся еще со времен создания единого Московского государства, продолжал господствовать на протяжении всего имперского периода. Отсюда видно, что договорные начала управленческой деятельности государства не были характерны для Российской империи.

По мнению исследователя М.М. Рассолова, в составе государственного управления надлежит выделить субъект и объект правового воздействия, формулировку и постановку специальных управленческих целей и задач правотворчества, правового регулирования, охраны правопорядка и т.п., а также деятельность субъектов правового воздействия по достижению и реализации данных целей и задач [5]. Таким образом, автор акцентирует внимание на системности государственного управления, сложности и многоплановости этого процесса.

С точки зрения Б.М. Лазарева, государственное управление – это явление сложное, включающее в себя политические, экономические, морально-этические, организационно-технические, информационные и др. аспекты. Объектом государственного управления является структурированная социальная общность, функционирующая для достижения общих целей системы управления. Разные звенья аппарата государственного управления обладают неодинаковой степенью «политичности», но все они изучаются в равной мере, как наукой административного права, так и теорией государственного управления [6].

Заслуженный юрист РФ профессор В. А. Пертцкик, изучая предмет государственного управления, выделял следующие его элементы. Правовые и организационные отношения, складывающиеся в процессе внутриорганизационной работы представительных органов; правовые нормы, регулирующие деятельность органов государственной власти и местного самоуправления [7]. Таким образом, в его понимании государственное управление – это системное понятие, которое по своим структурным компонентам частично совпадает с механизмом правового регулирования. Соответственно, подчеркивается юридическое содержание данного понятия, его логическая связь с ключевыми правовыми конструкциями в контексте юридического позитивизма.

Как утверждал выдающийся исследователь С.С. Алексеев, главным для органов государственного управления, для аппарата, через который проводится административно-командная, бюрократическая деятельность, является реальное, фактическое осуществление властных полномочий во взаимоотношениях с гражданами, их организациями, трудовыми коллективами, социально-культурными учреждениями. Упорядочение властных функций и полномочий органов управления – составная часть целостной реформы политической системы [8].

Профессор В.В. Цветков отмечает, что в системе правового обеспечения демократизации государственного управления особую значимость приобретает повышение уровня нормативности права, его формальной определенности. В противном случае расширение сферы действия общеправового принципа «разрешено все, что не запрещено законом» может привести к противоположному эффекту по сравнению с политико-правовыми целями этого принципа [9]. Соответственно, подчеркивается юридическое содержание понятия «государственное управление».

Как убедительно полагают профессора В.К. Бабаев и В.М. Баранов, органы государственного управления – это звено государственного аппарата, призванное в порядке исполнительно-распорядительной деятельности осуществлять от имени государства и в объеме предоставленных ему государственно-властных полномочий непосредственно и повседневно руководить хозяйственным и социально-культурным строительством [10]. Таким образом, в оценке роли государственного управления делается вывод о его структурированности и особой функциональной направленности.

По мнению профессора А.В. Малько, государственное управление есть диалектический процесс, включающий в себя две стороны: стимулирование и торможение, которые взаимно дополняют и взаимно обеспечивают друг друга. Ввиду того, что главным для человека выступают собственные интересы и те ценности, которые способны их удовлетворить, основные усилия в регулировании следует направить именно на упорядочении системы: «интересы – ценности» [11].

На управляемую государственную систему в целом влияют две большие группы факторов: содействующие ее упорядоченности и препятствующие этому процессу. «Само управление и полезные возмущения среды (например, климатические условия) приводят к изменению системы, но стихийным образом». Управление достигает своих целей преимущественно с помощью таких средств, как стимулы и ограничения. Как и государственное управление, полезные возмущающие воздействия среды также могут

выступать в роли своеобразных стимулов и ограничений, создающих вместе с ним благоприятные условия для развития системы [12]. Таким образом, автор, изучая государственное управление, выявил его философско-диалектическую сущность.

Известный современный административист, Ю.Н. Старилов утверждает, что действующее законодательство не в полной мере отвечает задачам государственного управления. Среди основных недостатков правового обеспечения им отмечается отставание законодательства от изменений, произошедших в сфере государственного управления и местного самоуправления [13].

Исследователи С.Н. Кожевников и А.П. Кузнецов считают, что государственное управление – это организованный процесс руководства, регулирования и контроля со стороны государственных органов за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни [14]. Следовательно, особое внимание уделяется организационному компоненту государственного управления и его триединой функции – руководству, регулированию и контролю.

По мнению профессора В.Ф. Халипова, государственное управление – одна из форм деятельности государства, выражающаяся в практической реализации законов, в организации общественных отношений в целях обеспечения государственных интересов и проводимой государством политики [15]. Соответственно, автор акцентирует внимание на функциональном аспекте государственного управления.

Исследователи В.К. Бабаев и С.В. Бабаев относят государственное управление к одной из форм осуществления государственных функций наряду с законодательством и правосудием. Государственное управление состоит в том, что органы государства разрешают различные вопросы, возникающие в связи с осуществлением государством его функций, обеспечивают исполнение законов, регулируют на основе законов порядок деятельности государственных общественных организаций и граждан, принимают иные меры организационного характера [16]. Соответственно, подчеркиваются правотворческая и правоприменительная функции государственного управления и его юридическое содержание.

По мнению Д.Н. Бахраха, к определению понятия «государственное управление» следует подходить с разных точек зрения. Управление определяется как государственная деятельность, не являющаяся ни правосудием, ни законотворчеством. Автор характеризует указанное определение государственного управления как негативное. Он выделяет и связывает воедино ряд таких терминов как государственное управление и правительство, а также другие. Государство делегирует им необходимые полномочия в силу властного характера их деятельности [17]. Следовательно, отмечается системность изучаемого понятия и выделяются два вида его структурных подразделений – органы исполнительной власти и местного самоуправления.

Как полагает Д.Н. Бахрах, государственное управление призвано осуществлять исполнительную власть. В теории административного права выработаны два подхода к определению государственного управления. Государственное управление в широком понимании – это регулирующая деятельность государства в целом (законодательных и исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судебных органов и т. д.). В узком смысле этот термин представляет собой административную деятельность, т.е. деятельность исполнительных органов государственной власти на федеральном и субъектном уровнях. Отсюда видно, что автор в учении о государственном управлении сочетает два его принципа – системность и функциональность (синтез).

По мнению исследователей О.Е. Егоровой, О.А. Иванюк, В.С. Потапенко, причиной реформирования системы государственного управления чаще всего становилось стремление учесть изменения во внутренней системе организации социума или изменения внешних факторов [18]. Общество, включая государство, всегда выступает как единый организм, который приспосабливается к окружающей среде и стремится к устойчивому развитию, при этом государственное управление как организующее начало, изменяясь само, реформирует все общество. Кроме того, в современной практике сохраняется, исторически сформировавшаяся тенденция к преобразованию в основном самой государственной власти, а не общества. Следует учитывать и негативный опыт реформирования государственного управления, раскрыть сущностные причины ошибок. Важно отделять субъективные

факторы неудач и побед от объективных, обусловленных сложившимися закономерностями социальных процессов. Взвешенность оценок причин механизма осуществления реформ и их результатов в той или иной модели государственного управления позволит найти правильные пути для реформирования на современном этапе. Существенную роль при оценке специфики практики реформирования в России играет задача сохранения и надлежащего обеспечения поставленной цели до полной ее реализации, создания системы гарантий, чтобы ее не подменили по ходу действия другими, скрытыми от общества целями. Авторы, изучая государственное управление в контексте его реформирования, подчеркивают его организующее воздействие на общество в целом.

По мнению профессора В.Б. Макарова, система государственного управления образуется подсистемами целей и принципов осуществления властно-управленческого воздействия на общественную жизнедеятельность, выражаемого обычно в правовых формах, и включает организационные структуры государственного аппарата (государственные органы), систему государственной бюрократии (персонал государственной службы), совокупность реализуемых функций и используемый при этом комплекс методов, средств и ресурсов, а также прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления, необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т.п. [19]. Следовательно, в процессе изучения данного понятия отмечаются такие его характеристики как системность, функциональность и правовое начало.

Как утверждал в своем диссертационном исследовании В.А. Бушков, идея тесной взаимосвязи управления и правовой информации, давно ставшая принципом государственного управления, получила свое дальнейшее развитие в процессе исследования организационной структуры, информационного обеспечения и отчетности в управлении территориальными органами. Объем понятия управления неуклонно расширяется, его применение к правовой реальности территориальных органов становится все более очевидным. Возрастают заложенные в нем возможности, неиспользовавшиеся потенции в области регулирования правовых систем, явлений и процессов. Общим для всех разновидностей управления является их направленность на противодействие разрушающим влияниям и обеспечение, в конечном итоге, эффективного функционирования правовой системы российского общества и ее отдельных подсистем вопреки дезорганизующим факторам [20]. Таким образом, в поле зрения автора – сложные процессы взаимосвязи государственного управления и многочисленных факторов, влияющих на его направленность и содержание, среди которых ведущую роль, по его мнению, играет правовая информация.

По мнению профессора В.Г. Игнатова, государственное управление осуществляется с помощью государственных органов, аппарата государственных учреждений, обеспечивающих выполнение функций государства [21]. Соответственно, автор напрямую связывает структуру аппарата государственного управления с его функциональной направленностью.

Заключение. Таким образом, изучение множества взглядов ученых дореволюционного, советского и современного периодов на проблему определения понятия государственного управления, его структурирования, функциональной направленности, территориально-административных особенностей позволяет заключить, что различные подходы к его пониманию, выработанные дореволюционными учеными, объективно продолжили существовать, подвергаясь воздействию классового мировоззрения в советский период, находясь под влиянием парадигмы правового демократического государства в настоящее время.

Примечания:

1. Карнаух О.Д. Теоретические подходы к определению государственно-правового управления в трудах дореволюционных ученых-правоведов //Актуальные проблемы административного управления и региональной экономики. Материалы I Международной научно-практической конференции СГУ, 26 октября 2012 г. Сочи, 2012. С. 41-45.

2. Карнаух О.Д. Концепция «государственного управления» в советском правоведении (сравнительный анализ) // Известия Сочинского государственного университета, 2012. Выпуск №4 (22). С. 245-248.

3. Karnaukh O.D. Features of Public Administration of the Russian Empire Regions in the Second Half of XX – Early XX Centuries Historic and Legal Aspects // European Researcher. 2013. №1-1. P. 71-74. Karnaukh O.D. Public authorities and governmental supervision in the early XX century: historic-legal aspect // European Researcher. 2011. №1. P. 14-16.

4. Ерошкин Н.П. история государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983. С. 180.

5. Рассолов М.М. Проблемы управления и информации в области право. М.: Юрид. лит., 1991. С. 11.

6. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки М.: Юрид. лит., 1988. С. 102.

7. Цит. по: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. http://polbu.ru/koveshnikov_gosuprav/ch05_v.html

8. Алексеев С.С. Правовое государство – судьба социализма. М.: Юрид. лит., 1988. С. 118-119.

9. Цветков В.В. Демократизация аппарата управления. Киев: Наук. Думка, 1990. С. 77.

10. Бабаев В.К., Баранов В.М. Словарь категорий понятий общей теории права. Н.Новгород. – Ниж. высш. школа МВД, 1992. С. 88.

11. Малько А.В. Эффективность правового регулирования //Правоведение, 1990. №6. С. 61-67.

12. Малько А.В. Оптимизация правового регулирования как проблема преодоления препятствий // Правоведение, 1993. №3. С. 58-66.

13. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Ю.Н. Старилов. Воронеж, 1996. С. 4.

14. Кожевников С.Н., Кузнецов А.П. Государство, право и политика. Н.Новгород: Нижегородск. Академия. МВД, 2000. С. 31.

15. Халипов В.П. Власть, политика. Государство и государственная служба. М.: Трикта, 2006. С. 90.

16. Бабаев В.К., Бабаев С.В. Функции современного государства. Н.Новгород.: Нижег. Академ. Правосудия, 2001. С. 12.

17. Бахрах Д.Н. Административное право <http://be5.biz/pravo/a002/04.htm>

18. Егорова Н.Е., Иванюк О.А., Потапенко В.С. Правовое обеспечение государственных реформ: проблемы и пути их решения//Журнал российского права, 2007. №10. С. 12-18.

19. Макаров В.Б. Становление советского государственного управления, октябрь 1917 г. – середина 1920-х гг.: Эволюция доктрины и системы. – Дис. ... докт. историч. наук: 07.00.02 / В.Б. Макаров. Н. Новгород, 2002. С. 8.

20. Бушков В.А. Управление территориальными органами юстиции в Российской Федерации: Административно-правовой аспект. – Дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.14 / В.А. Бушков. М., 2004. С.4.

21. Игнатов В.Г. История государственного управления России. Теоретико-методологические аспекты. Ростов-на-Дону.: Феникс, 2002. С. 207-209.

References:

1. Karnaukh O.D. Teoreticheskie podkhody k opredeleniyu gosudarstvenno-pravovogo upravleniya v trudakh dorevolyutsionnykh uchenykh-pravovedov //Aktual'nye problemy administrativnogo upravleniya i regional'noi ekonomiki. Materialy I Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii SGU, 26 oktyabrya 2012 g. Sochi, 2012. S. 41-45.

2. Karnaukh O.D. Kontseptsiya «gosudarstvennogo upravleniya» v sovetskom pravovedenii (sravnitel'nyi analiz) // Izvestiya Sochinskogo gosudarstvennogo universiteta, 2012. Vypusk №4 (22). S. 245-248.

3. Eroshkin N.P. istoriya gosudarstvennykh uchrezhdenii dorevolyutsionnoi Rossii. М.: Vysshaya shkola, 1983. S. 180.

4. Rassolov M.M. Problemy upravleniya i informatsii v oblasti pravo. М.: Yurid. lit., 1991. S. 11.

5. Lazarev B.M. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroiki M.: Yurid. lit., 1988. S. 102.
6. Tsit. po: Koveshnikov E.M. Gosudarstvo i mestnoe samoupravlenie v Rossii: teoretiko-pravovye osnovy vzaimodeistviya. http://polbu.ru/koveshnikov_gosuprav/ch05_v.html
7. Alekseev S.S. Pravovoe gosudarstvo – sud'ba sotsializma. M.: Yurid. lit., 1988. S. 118-119.
8. Tsvetkov V.V. Demokratizatsiya apparata upravleniya. Kiev: Nauk. Dumka, 1990. S. 77.
9. Babaev V.K., Baranov V.M. Slovar' kategorii ponyatii obshchei teorii prava. N.Novgorod. – Nizh. vyssh. shkola MVD, 1992. S. 88.
10. Mal'ko A.V. Effektivnost' pravovogo regulirovaniya //Pravovedenie, 1990. №6. S. 61-67.
11. Mal'ko A.V. Optimizatsiya pravovogo regulirovaniya kak problema preodoleniya prepyatstviy // Pravovedenie, 1993. №3. S. 58-66.
12. Starilov Yu.N. Gosudarstvennaya sluzhba v Rossiiskoi Federatsii: Teoretiko-pravovoe issledovanie. Dis. ... dokt. yurid. nauk: 12.00.02/Yu.N. Starilov. Voronezh, 1996. S. 4.
13. Kozhevnikov S.N., Kuznetsov A.P. Gosudarstvo, pravo i politika. N.Novgorod: Nizhegorodsk. Akademiya. MVD, 2000. S. 31.
14. Khalipov V.P. Vlast', politika. Gosudarstvo i gosudarstvennaya sluzhba. M.: Triksa, 2006. S. 90.
15. Babaev V.K., Babaev S.V. Funktsii sovremennogo gosudarstva. N.Novgorod.: Nizheg. Akadem. Pravosudiya, 2001. S. 12.
16. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo <http://be5.biz/pravo/a002/04.htm>
17. Egorova N.E., Ivanyuk O.A., Potapenko V.S. Pravovoe obespechenie gosudarstvennykh reform: problemy i puti ikh resheniya // Zhurnal rossiiskogo prava, 2007. №10. S. 12-18.
18. Makarov V.B. Stanovlenie sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya, oktyabr' 1917 g. – seredina 1920-kh gg.: Evolyutsiya doktriny i sistemy. Dis. ... dokt. istorich. nauk: 07.00.02 / V.B. Makarov. N. Novgorod, 2002. S. 8.
19. Bushkov V.A. Upravlenie territorial'nymi organami yustitsii v Rossiiskoi Federatsii: Administrativno-pravovoi aspekt. – Dis. ... kand. yuridich. nauk: 12.00.14/V.A. Bushkov. M., 2004. S. 4.
20. Ignatov V.G.. Istoriya gosudarstvennogo upravleniya Rossii. Teoretiko-metodologicheskie aspekty. Rostov-na-Donu.: Feniks, 2002. S. 207-209.

UDC 34

Дискуссии по теоретическим аспектам государственного управления в юридической науке второй половины XX – начале XXI вв.

Ольга Дмитриевна Карнаух

Сочинский государственный университет, Россия
354000, Сочи, ул. Советская, 26а
старший преподаватель
E-mail: urfakultet@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются различные подходы к понятию «государственное управление» в юридической науке второй половины XX – начале XXI века в сравнительном аспекте. В заключении автор пришел к выводу, что изучение множества взглядов ученых дореволюционного, советского и современного периодов на проблему определения понятия государственного управления, его структурирования, функциональной направленности, территориально-административных особенностей позволяет заключить, что различные подходы к его пониманию, выработанные дореволюционными учеными, объективно продолжили существовать, подвергаясь воздействию классового мировоззрения в советский период, находясь под влиянием парадигмы правового демократического государства в настоящее время.

Ключевые слова: характеристики государственного управления; органы и функции государственного управления; управленческая деятельность государства.