

СОДЕРЖАНИЕ И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

МИРОНОВ Артур Леванович - кандидат юридических наук, главный редактор журнала «Вестник Московского университета МВД России»

Управление является необходимым элементом повседневной жизни. Появление управления неразрывно связано с развитием общества и вызвано теми же причинами, которые вызвали образование государства и создание его органов. Наиболее общей причиной обособления функций управления является необходимость в регулировании отношений между людьми – выполнении «общих дел» и устранение конфликтов.

Ключевые слова: управление, воздействие на общество, координация, мотивация, государственное и муниципальное управление, субъект управления.

На определенной стадии развития общества существовавшие родоплеменные взаимоотношения перестали удовлетворять положению в обществе. Постепенно в обществе происходит выделение особого слоя людей, которые занимаются регулированием общественных отношений и процессов, происходящих в обществе, решением вопросов, важных для всех. Здесь уместно заметить происхождение термина «политика», что в переводе с греческого означает «государственные или общественные дела».

Под управлением обычно понимается целенаправленное воздействие субъекта на объект для перевода его в новое состояние или «процесс перевода системы из одного состояния в другое посредством воздействия на кого(что)-либо с целью изменения (сохранения) его состояния, поведения или действия, осуществляемого

в рамках определенной системы отношений, именуемых системой управления» [Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (Основные понятия и категории): Словарь-справочник. М.: КОНТУР, 1999. С. 234]. С философской точки зрения управление – это функция организованных систем различной природы (социальных, технических, биологических), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программы, достижение цели.

Управление – это универсальный и необходимый элемент окружающего мира. Понимая управление в предельно широком смысле, можно обнаружить его в самых различных отношениях. Управление необходимо. Без него невозможны равновесие в системе мироздания, развитие в природе (превращение саженца в плодоносящее дерево), деятельность коллективов людей, без него наступают коллапс, беспорядок, анархия [Чиркин В.Е. Публичное управление: Учеб. М.: Юрист, 2004.- С. 12].

В Толковом словаре В.И. Даля глагол «управлять» определяется как «править, давая ход, направление; распоряжаться, заведовать, быть хозяином чего-либо» [Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1–4. М.: Русский язык, 1978–1980. Т 4. - С. 89, 504].

Социальное управление как воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития есть свой-

ство любого общества, вытекающее из его системной природы, общественного характера труда, необходимости общения людей в процессе труда и жизни, обмена продуктами их материальной и духовной деятельности [Философский энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1983. С. 298].

Понятие «государственное управление» использовалось в Конституции СССР и определялось в науке советского административного права как исполнительно-распорядительная деятельность органов государства [Власов В.А., Деникин С.С. Советское административное право. М.: Госюриздат, 1959. С. 8] либо как деятельность исполнительных и распорядительных органов государственной власти [Воинов И.А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства // Вопросы государства и права. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1959. С. 26], либо как исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления [Советское административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Изд-во МГУ, 1962.- С. 13].

Первоочередной среди основных направлений послевоенной перестройки государственного управления стала ликвидация, преобразование чрезвычайных органов, отказ от чрезвычайных функций и методов работы конституционных органов, от военно-коммунистического образа управления. Острая борьба сторонников военно-коммунистической и нэповской моделей управления расколола руководящую элиту правящей партии, отразилась в различных платформах, появлении фракции, длительной общепартийной дискуссии, сокрушила «чрезвычайщиков», помогла осознать размеры и опасность социальной базы «чрезвычайки» [ВЧК и начало НЭПа // Свободная мысль. 2000. № 4.- С. 114–128].

Все большую роль в управлении играли профсоюзные, кооперативные, молодежные и другие общественные организации, их выборные органы. Одновременно суживалась его плюралистическая основа. Усилилась тенденция к ликвидации многопартийности Советов, уменьшались коли-

чественно фракции меньшевиков и эсеров в составе всероссийских и местных съездов Советов [На VIII съезде Советов в работе участвовали меньшевистские и эсеровские делегаты без права решающего голоса. Организации этих партий существовали легально. Эсеры предложили создать «единую социалистическую партию». Меньшевистская РСДРП участвовала в 1920 г. во Всероссийском партийном совещании, провела свою конференцию, а в 1922 г. призвала к установлению демократической республики и в условиях преследования ушла в подполье. В 1922 г. активным членам партии эсеров было предъявлено обвинение в конспиративной антигосударственной деятельности, они были арестованы и предстали перед судом летом 1922 г.]. В трудах лидеров, документах РКП (б) обосновывались тезисы «диктатуры партии» [Активно утверждал тезис «диктатуры партии» Г.Е. Зиновьев, предлагавший закрепить его конституционно (см.: Зиновьев Г.Е. Наши задачи // Правда. 1923. 2 марта; XII Съезд Российской коммунистической партии (большевиков). Стенографический отчет. М., 1923. С. 41)], целесообразности монопартийной политической системы, преследования и репрессий небольшевистских партий [Об антисоветских партиях и течениях. Резолюция XII Всероссийской конференции РКП (б). 4–8 августа 1922 г.]. Коммунистической партии отводилась роль единственного идеологического, политического руководящего ядра в системе власти и управления.

Конституция СССР стала принципиальной основой организации государственного управления в Союзе и его субъектах, их равноправия, принципа демократического централизма [Съезды Советов СССР: Сб. документов 1922–1936 гг. М., 1960. Т. III. С. 15–22, 40–54. Конституция принималась в обстановке острых дискуссий, не были поддержаны идеи ликвидации РСФСР, вхождения автономий на правах независимых суверенных республик, высказывались возражения против союзной Конституции (ограничиться лишь договором), союзного гражданства, Палаты национальностей, вхождения в нее представи-

телей автономий].

Новая Конституция РСФСР, принятая Всероссийским съездом Советов 11 мая 1925 г., исходила из концепции единого союзного конституционного пространства, была построена на принципах федерализма, учла первый российский конституционный опыт 1918–1925 гг., опиралась на равенство России с другими республиками, на государственную собственность; имела подробные разделы об экономическом строе, автономных республиках, областях, системе органов власти, управления, их задачах, функциях, организации, взаимоотношениях с органами Союза и других союзных республик. Подробно зафиксированы положения о компетенции органов власти и управления субъектов РСФСР [В современной литературе есть мнения о федеративном и унитарном характере государственного устройства и управления РСФСР (см.: История государства и права России / Отв. ред. Ю.П. Титов. - С. 387)].

Создаваемая система государственного управления воплотила конституционность, народный характер, единство советской власти и управления, подотчетность трудящимся через подконтрольность органов исполнительной власти и при верховенстве органов законодательной власти.

Принципиальные вопросы становления системы государственной власти и управления, статуса ее структур рассматривались предварительно съездами партии, пленумами ЦК, его политическим и организационным бюро, секретариатом, Центральной контрольной комиссией, местными партийными инстанциями, обсуждались на съездах советов, сессиях его президиума и правительства, которые и принимали решения. Стало традиционным принимать на основе докладов специальные развернутые постановления «по вопросам советского строительства».

Высшие, центральные, местные органы государственного управления строились и работали на основе отдельных нормативных актов – положений, утвержденных ЦИК СССР и ВЦИК РСФСР (для России). Совершенствовался порядок взаимоотношений союзных и республиканских орга-

нов управления. Последние выполняли директивы союзных структур и подчинялись своим ЦИК и СНК [СЗ СССР. 1927. № 21.- Ст. 242]. В 20-е годы выявилась тенденция к «линейной» связи, ведомственной вертикальной подчиненности от союзных через республиканские к краевым, губернским, областным, окружным и другим местным органам управления, в составе которых создавались ведомственные структуры. Такой принцип функционирования усиливал единство, централизм управления по вертикали и был сопряжен с постепенным ограничением, сужением самостоятельности местного звена.

Государственное управление с конца 20-х годов функционировало на основе пятилетних планов, имевших силу закона, было подчинено выполнению максимально возможных плановых заданий, которые нередко пересматривались произвольно в сторону увеличения под лозунгом за 10–15 лет достичь в промышленности того, на что развитым индустриальным странам потребовалось в свое время 100–150 лет.

Следует отметить, что в 1953–1964 гг. наблюдалась либерализация всей системы управления сверху донизу. Начав с ликвидации определения руководящей секретарской должности «Генеральный», вновь избранный Первый секретарь ЦК КПСС постарался установить коллегиальную форму партийно-номенклатурной власти, ослабить ее военизированный характер, внедрить в политическую жизнь идею сменяемости кадров высшего руководства [Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Гражданское общество как социальная система: теоретико-правовые аспекты взаимодействия с государством // Образование и право. 2013. № 1(41)-2(42)].

Во второй половине 1950-х годов происходило расширение конституционных прав союзных и автономных республик. Республики получили большие административно-хозяйственные полномочия, в частности, в ведение республик было передано из союзного подчинения более 11 тыс. предприятий, судебное законодательство и органы внутренних дел. За верховными советскими органами СССР сохранялось

только право установления основ в решении вопросов административно-территориального устройства союзных республик. На основе этих изменений были проведены значительные преобразования в территориальных и национально-территориальных образованиях. В 1954 г. из состава РСФСР по указанию Н.С. Хрущева была выведена и передана Украине Крымская область. В ходе реабилитации репрессированных сталинизмом народов были восстановлены в составе РСФСР Чечено-Ингушская АССР, Кабардино-Балкарская АССР, Карачаево-Черкесская автономная область и образована Калмыцкая автономная область. В то же время Н.С. Хрущев не решился восстановить Республику немцев Поволжья и разрешить вернуться в родные места крымским татарам.

Параллельно с децентрализацией управления экономикой Н.С. Хрущев принял решение приблизить партийные комитеты и советы к конкретному управлению производством. С этой целью парткомы и советы должны были разделены на промышленные (городские) и сельские. Все комитеты должны были специализироваться на конкретном руководстве определенными отраслями экономики.

В январе 1962 г. было принято решение об обновлении системы государственного контроля. Вопреки мнению Микояна и Косыгина было подготовлено решение Президиума ЦК КПСС «Вопросы госконтроля и партконтроля». Но только в ноябре, после разделения парторганов по производственному принципу, было принято постановление «Об образовании Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР». Новый орган не просто дублировал функции партийных и государственных управленческих органов, но создавал новую надстроечную управленческо-контрольную бюрократическую систему. Руководитель этой системы А.Н. Шелепин приобретал де-факто почти такие же полномочия, какими обладал сам Хрущев. Однако система КПК становилась дополнительным стимулом для номенклатуры в ее противодействии реформаторству Н.С. Хрущева [Игнатов В.Г. История

государственного управления России. М., 2002].

Проведя большой цикл тайных совещаний и добившись определенного консенсуса, высшая номенклатурная элита на октябрьском Пленуме 1964 г. ЦК КПСС добилась смещения Н.С. Хрущева с занимаемых постов. Следует подчеркнуть, что отстранение Н.С. Хрущева было результатом вполне нормального политического акта, организованного в рамках существовавшей законности и системы партийно-государственного управления. Более того, сам Н.С. Хрущев видел в осуществившейся возможности бескровной легитимной смены лидера именно свою заслугу как реформатора. Новым руководителем партии стал Л.И. Брежнев, один из наиболее типичных представителей номенклатурной коммунистической элиты, занимавший пост второго секретаря ЦК КПСС.

На первых порах он не посмел свернуть реформы, задуманные Н.С. Хрущевым и подготовленные А.Н. Косыгиным, что не позволяет однозначно зафиксировать октябрьский пленум ЦК КПСС 1964 г. как рубеж этапа реформ в истории государственного управления. Тем более, что реформы в той или иной степени осуществлялись и постепенно свертывались в течение всей второй половины 1960-х годов. Этот процесс выхода страны из полосы преобразований, безусловно, связан с отказом консервативного руководства во главе с Брежневым от ориентации на совершенствование системы управления и формирование новых механизмов рыночного регулирования экономики. Конечно, повод для такого подхода был – перегибы и пережесты реформаторства Хрущева отбили всякое стремление к инновационному развитию. Но правящая элита была чрезмерно уверена в потенциале советского строя и не собиралась более его либерализовывать, ограничившись частичной десталинизацией. В скором времени реформы 60-х годов по повышению самостоятельности предприятий и усилению рыночных механизмов были дезавуированы, несмотря на то, что они дали хорошие результаты [История России. XX век / Отв. ред. В.П. Дмитренко. М., 1997. С. 281].

В ноябре 1965 г. состоялся Второй, знаменитый, Пленум ЦК КПСС, на котором А.Н. Косыгин сделал доклад с обоснованием экономической реформы в промышленности. Эта реформа также готовилась при Хрущеве на основе идей экономистов В. Немчинова, В. Новожилова, Л. Канторовича, Е. Либермана. Вдохновленный положительными результатами эксперимента на заводе «Маяк» в Горьком и на фабрике «Большевичка» в Москве, А.Н. Косыгин предложил новые меры совершенствования управления, к числу которых относились резкое снижение количества плановых заданий, ограничение централизованного планирования [Игнатов В.Г. Указ. соч.].

Специалисты, изучающие процесс управления с точки зрения его функций, выделяют следующие общие функции управления: организация, планирование, координация, мотивация, контроль и учет выполнения поставленных задач [Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1968]. Процесс управления протекает в условиях постоянно изменяющейся внешней среды и характеризуется различной степенью неопределенности.

К определению понятия «государственное управление» можно подходить с разных точек зрения. Иногда управление определяется как государственная деятельность, которая не является ни правосудием, ни законодательством [Mauger H. All gemeines Verwaltungsrecht. Munchen, 1988. S. 1–5]. Классическая дефиниция (толкование понятия) управления дана В. Еллинеком: управление – это деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законодательства и правосудия. Это так называемое негативное определение государственного управления выделяет и связывает воедино такие явления и институты, как государственное управление и правительство в качестве исполнительного органа единой государственной власти (а также других органов исполнительной власти) и органов местного самоуправления, реализующих в определенном объеме функции государственного управле-

ния (для чего государство делегирует им необходимые полномочия) [Jellinek W. Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931. S. 6]. Органы государственного управления и местного самоуправления и образуют исполнительную власть. Местное самоуправление играет большую роль в данной сфере, хотя Конституция РФ не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Понятия «государственное управление» и «правительство» различаются между собой: например, задачей правительства является прежде всего достижение целей политического руководства, в то время как государственное управление, в первую очередь, направлено на непосредственное осуществление функций управления в различных административных отраслях, на выполнение положений законодательных актов, действующих в сфере государственного управления [Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России / Дисс... докт. юрид. наук. – М.: РУДН, 2009].

Англо-американские авторы определяют управление следующим образом: управление объединяет ту область деятельности государства и его различных структур, в которой исполняются планомерно и целенаправленно выработанные политические решения.

Все определения государственного управления содержат указание на его главное содержание – целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения, цель которого – упорядочение, организация соответствующей системы и оказание на нее регулирующего влияния, т.е. обеспечение ее должного функционирования и возможного изменения. Необходимо отметить, что такое воздействие обеспечивается именно силой государства, т.е. властным характером используемых в процессе управления методов и средств. Г.В. Атаманчук указывает на три обязательных свойства государственного управления: 1) управленческое воздействие опирается на силу государственной власти; 2) распространенность государственного управления на все

общество (его всеобщность); 3) системность [Атаманчук Г.В. Государственное управление (Организационно-функциональные вопросы): Учеб. пос. М.: НПО «Экономика», 2000.- С. 35–39].

Итак, теория административного права выработала два подхода к определению государственного управления, учитывающих вышеизложенные положения.

1. Государственное управление в широком понимании – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, прокуратуры, судов и т.д.) [Ученые подчеркивают, что государственное управление осуществляют все государственные структуры (см., например: О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1997. № 6.- С. 18]. Статья 10 Конституции РФ устанавливает, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

2. Государственное управление в узком понимании – это административная деятельность, т.е. деятельность органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов государства по осуществлению исполнительной власти на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Такая трактовка поддерживается рядом научных разработок, а также ст. 10, 77, 78 Конституции РФ и другими законодательными актами. Административное право рассматривает государственное управление лишь в узком понимании.

Исследуя понятия «контроль», «контроль в управлении», «система контроля», необходимо рассмотреть их место в общей системе государственной власти. Единство государственной власти является одним из ее основополагающих признаков и связано с возникновением государства как интегрированной власти, ликвидирующей или преобразующей другие властные отношения в обществе и подчиняющей их себе. Единство государственной власти предполагает, что она, во-первых, единственная

государственная власть в данном обществе; во-вторых, единая по своему социальному характеру; в-третьих, имеет общие цели и задачи; в-четвертых, характеризуется организационно-правовым единством; в-пятых, выполняет в разных формах и разными методами единую функцию государственного управления [Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и сфера частных интересов // Общественное и право. 2012. № 12(40)].

Наряду с идеей и практикой единства государственной власти в науке принята концепция разделения ветвей власти, получившая практическое осуществление. Возникновение этой концепции связано с тем, что в системе государственного управления органы власти организационно неодинаковы, играют разную роль и выполняют разные функции.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (Организационно-функциональные вопросы): Учеб. пос. М.: ОАО «НПО “Экономика”», 2000.- С. 35–39.
2. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1968.
3. Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.- С. 67.
4. Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (Основные понятия и категории): Словарь-справочник. – М.: КОНТУР, 1999.– С. 234.
5. Власов В.А., Деникин С.С. Советское административное право. – М.: Госюриздат, 1959. С. 8.
6. Воинов И.А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства // Вопросы государства и права. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1959. – С. 26.
7. ВЧК и начало НЭПа // Свободная мысль. 2000. № 4. – С. 114–128.
8. Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России / Дисс... докт. юрид. наук. – М.: РУДН, 2009.

9. Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и сфера частных интересов // Образование и право. – 2012. № 12(40).

10. Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Гражданское общество как социальная система: теоретико-правовые аспекты взаимодействия с государством // Образование и право. – 2013. № 1(41)-2(42).

11. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1–4. – М.: Русский язык, 1978–1980. Т. 4. С. 89, 504.

12. Зиновьев Г.Е. Наши задачи // Правда. 1923. 2 марта.

13. Игнатов В.Г. История государственного управления России. – М., 2002.

14. История государства и права России / Отв. ред. Ю.П. Титов. М., 1996. С. 358.

15. История России. XX век / Отв. ред. В.П. Дмитренко. – М., 1997. С. 281.

16. Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М., 1995. С. 173.

17. Марков К.В. Государственный контроль: опыт и проблемы. – М., 2005. С. 54–58.

18. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. – М., 1993. – С. 43.

19. О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1997. № 6. С. 18.

SUMMARY

Management is a necessary element of an everyday life. Emergence of management is inseparably linked with development of society and is caused by the same reasons which caused formation of the state and creation of its bodies. Most the general reason of isolation of functions of management is need for regulation of human relations – performance of «common causes» and elimination of the conflicts.

20. Политическая история России / Отв. ред. В.В. Журавлев. М., 1998. – С. 530.

21. Советское административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Изд-во МГУ, 1962. – С. 13.

22. Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. СПб., 2004. – С. 101.

23. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учеб. М., 1995. С. 195.

24. Философский энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1983. – С. 298.

25. Чиркин В.Е. Публичное управление: Учеб. – М.: Юрист, 2004. – С. 12.

26. Jellinek W. Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931. S. 6.

27. Maurer H. Allgemein es Verwaltungsrecht. Munchen, 1988. S. 1–5.