

А.Л. МИРОНОВ,
кандидат юридических наук,
главный редактор журнала
«Вестник Московского
университета МВД России»

КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ
ИНСТИТУТА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В 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 – выполнение «общих дел» и устранение конфликтов.

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

A.L.MIRONOV,
candidate of jurisprudence,
editor-in-chief of the magazine
«Messenger of the Ministry
of Internal Affairs
Moscow university of Russia»

CONSTITUTIONAL
AND LEGAL ESSENCE
OF INSTITUTE
OF PUBLIC
ADMINISTRATION
IN RUSSIA

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.

Key words: management, impact on society, coordination, motivation, public and municipal administration, subject of management.

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»¹. 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 необходимый элемент окружа-

ющего 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 наступает коллапс, беспорядок, анархия².

В Толковом словаре живого великорусского языка В.И. Даля глагол «управлять» определяется как «править, давая ход, направление; распоряжаться, заведовать, быть хозяином чего-либо»³. Социальное управление как воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития есть свойство любого общества, вытекающее из его системной природы, общественного характера труда, необходимости общения людей в процессе труда и жизни, обмена продуктами их материальной и духовной деятельности⁴.

Понятие «государственное управление» использовалось в Конституции СССР и определялось в науке советского административного права как исполнительно-рас-

¹ См.: Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (основные понятия и категории): Словарь-справочник. М.: КОНТУР, 1999. С. 234.

² См.: Чиркин В.Е. Публичное управление: Учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 12.

³ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1–4. М.: Русский язык, 1978–1980. Т. 4. 1980. С. 89, 504.

⁴ Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 298.

порядительная деятельность органов государства⁵, либо как деятельность исполнительных и распорядительных органов государственной власти⁶, либо как исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления⁷.

Начавшееся весной 1921 г. неповоротливое реформаторство, направленное приоритетно на экономическую сферу жизни общества, коснулось государственного управления, воплотило сочетание новаторства и преемственности прошлого опыта.

Государственное управление имело долговременные цели: восстановить, развить и преобразовать экономику на основе государственного уклада, сделать ее основой укрепления экономической и политической свободы, обороноспособности России, непрерывного повышения жизненного уровня трудящихся; ликвидировать классовый антагонизм, эксплуатацию человека частным капиталом и др.; формировать новые экономические, социально-политические, духовные связи; возвысить роль системы государственного управления в соответствии с российской традицией ре-

формирования сверху, идеей решающей роли государства; вовлечь трудящихся в управление государством на конституционной основе.⁸

Среди текущих задач государственного управления в начале 1920-х годов преобладали следующие: упразднить чрезвычайные органы, отказаться от чрезвычайных методов; привести старый государственный аппарат в соответствие с новым типом государства, власти; преодолевать бюрократизм управления и т.д.⁹

Послевоенная обстановка требовала безболезненного перехода к другим способам государственных действий: вместо «красногвардейских атак», чрезвычайщины, милитаризации, тотального военно-коммунистического огосударствления к новым отношениям, методам, образу государственного управления. Исходным фундаментальным принципом его должны были стать интересы трудящегося большинства, благо всей массы общества в рамках классового содержания.¹⁰

⁵ Власов В.А., Деникин С.С. Советское административное право. Госюриздат, 1959. С. 8.

⁶ Воинов И.А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства // Вопросы государства и права. Изд-во Казанского университета, 1959. С. 26.

⁷ Советское административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М.: Изд-во МГУ, 1962. С. 13.

⁸ См.: 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).

⁹ См., напр.: Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М., 1995. С. 173; История государства и права России / Отв. ред. Ю.П. Титов. М., 1996. С. 358.

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).

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»¹¹.

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 количественно фракции меньшевиков и эсеров в составе всероссийских и местных съездов Советов¹². В трудах лидеров, документах РКП(б) обосно-

вывались тезисы «диктатуры партии»¹³, целесообразности монопартийной политической системы, преследования и репрессий небольшевистских партий¹⁴. 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 централизма¹⁵.

новлению 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.

¹³ 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.*

¹⁴ См.: *Об антисоветских партиях и течениях. Резолюция XII Всероссийской конференции РКП (б). 4–8 августа 1922 г.*

¹⁵ См.: *Съезды Советов СССР. Сб. документов 1922–1936 гг. Т. III. М., 1960. 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 представителей автономий.

¹¹ См.: *ВЧК и начало НЭПа // Свободная мысль. 2000. № 4. С. 114–128.*

¹² 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 уста-

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 РСФСР¹⁶.

В соответствии с новыми конституционными основами была проведена кодификационная работа, создано и уточнено республиканское законодательство, опираясь на которое управленческие структуры развернули работу в рамках огромного союзного государства.

Относительно быстро был построен новый союзный «этаж» системы государственной власти и управления, постоянно совершенствовались его взаимоотношения с республиканскими структурами, которые подстраивались под союзные, учреждаемые в основном по образцу

¹⁶ В современной литературе есть мнения о федеративном и унитарном характере государственного устройства и управления РСФСР. См.: История государства и права России. С. 387.

республиканских и за счет их кадрового состава. Проведена «коренизация» местного управления, аппарат которого формировался из лиц коренных национальностей. На их языках велось и местное делопроизводство¹⁷.

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».

¹⁷ При приеме на государственную службу при прочих равных условиях преимущество отдавалось лицам, знавшим местные языки. ВЦИК и СНК упразднили наркомнац, вместо которого при Президиуме ВЦИК был учрежден (апрель 1924 г.) отдел национальностей. См.: История государства и права России. С. 368.

Высшие, центральные, местные органы государственного управления строились и работали на основе отдельных нормативных актов – положений, утвержденных ЦИК СССР и ВЦИК РСФСР (для России).

Союзное центральное управление было представлено пятью общесоюзными наркоматами: иностранных, военных и морских дел, внешней торговли, путей сообщений, почты и телеграфа; пятью объединенными или союзно-республиканскими наркоматами: продовольствия, труда, финансов, РКИ, ВСНХ; центральное республиканское управление – пятью этими объединенными и республиканскими наркоматами: внутренних дел, здравоохранения, просвещения, социального обеспечения, юстиции, ведавшими этими важными сферами совершенно самостоятельно.

Совершенствовался порядок взаимоотношений союзных и республиканских органов управления. Последние выполняли директивы союзных структур и подчинялись своим ЦИК и СНК¹⁸. 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, суже-

¹⁸ См.: СЗ СССР. 1927. № 21. Ст. 242.

нием самостоятельности местного звена.

Своеобразие соединения в Рабкрине партийного и государственного начал обеспечивалось тесной организационной связью двух различных органов: а) Председатель Центральной контрольной комиссии (ЦКК) ВКП (б), избираемый съездом партии, назначался наркомом РКИ, совмещал две должности; б) члены Президиума ЦКК входили в состав коллегии НК РКИ; в) члены ЦКК возглавляли отделы, управления и другие структуры Наркомата; г) проводились совместные заседания Президиума ЦКК и коллегии НК РКИ, где рассматривались лишь вопросы советского управления и ни в коем случае партийного руководства, которые оставались компетенцией лишь ЦКК, а не РКИ¹⁹.

Такое соединение государственного начала с партийным обеспечило высокий авторитет Рабкрину, обязательность его решений, чего так не хватало другим государственным структурам. Соединение обеспечивало совместную работу, но не поглощение одного органа другим, не было «единослитного» органа «ЦКК – РКИ». ЦКК сохранилась, функционировала как партийный орган, была ядром Рабкрина, отчитывалась на съезде партии о своей партийной, главным образом конт-

¹⁹ Протоколы, документы совместных заседаний ЦКК ВКП(б) и НК РКИ по советским вопросам хранились в государственных архивах, а документы ЦКК – в партийных.

рольной работе и о совместной работе с Рабкрином по советской линии. Рабкрин сохранил статус государственного наркомата в составе правительства, его состав формировался в советском порядке, работал под руководством СНК, отчитывался перед ним. Соединение не смешивало функций двух органов, обеспечивало непосредственное партийное руководство, участие членов и структур ЦКК в работе государственного органа.

Государственное управление с конца 20-х годов функционировало на основе пятилетних планов, имевших силу закона, было подчинено выполнению максимально возможных плановых задания, 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.

Потребности планового и конкретного управления новыми отраслями промышленности обусловили создание союзных и республиканских наркоматов, структур в местных органах, что привело к упразднению вертикальной системы ВСНХ, его органов в губерниях, краях, областях, округах. Ликвидированы были и областные промышленные бюро, объединявшие до 1929 г. СНХ нескольких губерний. В 1932 г. на базе союзно-республиканского ВСНХ были образованы наркоматы тяжелой, легкой, лесной промышленности, которые обеспечили быстрое развитие отраслей. Наркомтяжпром превратил свою отрасль

в базовую для развития всего народного хозяйства. Наркомлегпром подтянул во второй пятилетке темпы этой отрасли к темпам тяжелой. Возникли и другие новые наркоматы путем реорганизации и разделения существовавших. Из Наркомата путей сообщения был выделен НК водного транспорта, из Наркомзема – НК зерновых и животноводческих совхозов. НК труда упразднен, слит с ВЦСПС, которому переданы все средства соцстраха, санатории, дома отдыха, научные институты, имущество, помещения и кадры. ВЦСПС приобрел необычный статус органа общественного управления, который руководил сферой организации труда.

Государственное управление строилось и функционировало со второй половины 30-х годов на новой конституционной основе. VII съезд Советов СССР (28 января – 6 февраля 1935 г.) постановил изменить Конституцию, внести изменения в направлении дальнейшей демократизации избирательной системы и уточнения социально-экономической основы Конституции, приведения ее в соответствие с новым состоянием общества²⁰.

Конституционные основы управления развивали прежние, опирались на зафиксированные в Конституции СССР 1936 г. фундаментальные, качественно новые устои: собственность на орудия и средства производства, система хозяйства, государство рабочих и крестьян,

²⁰ См.: Съезды Советов СССР. Сб. документов. Т. III. С. 215, 223, 224.

народная власть в лице Советов депутатов трудящихся снизу доверху, распределение продукции по принципу «от каждого по его способности, каждому по его труду», гарантированная обеспеченность права на труд, который является обязанностью и делом чести. Базовыми основами управления в сфере государственного устройства являлись добровольность объединения в союз равноправных республик, четкость распределения предметов ведения и полномочий союзных и республиканских органов власти и управления, суверенность союзных республик.

Конституция определила статус, полномочия, функции, структуру союзных и республиканских, а также местных органов государственного управления, права и обязанности, порядок взаимоотношений союзного и республиканских правительств, наркоматов, местных исполкомов, призванных управлять конкретной отраслью; порядок формирования органов управления Советами депутатов трудящихся, избираемыми впервые в отечественной истории путем всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании в одномандатных округах²¹. Предусмотрены были права общественных организаций, обществ трудящихся выставлять кандидатов, обязанность депутатов от-

читываться перед избирателями о своей работе в органах власти и управления, законный порядок отзывает депутатов.

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.

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 11 000 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

²¹ Конституция СССР 1936 г. «формально отвечала лучшим мировым образцам того времени». См.: Политическая история России / Отв. ред. В.В. Журавлев. М., 1998. С. 530.

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 были бы разделены на промышленные (городские) и сельские. Все комитеты должны были специализироваться на конкретном руководстве определенными отраслями экономики.

В своей основе партийно-советская управленческая система, бесспорно, несла черты сталинского тоталитарного режима, но с заметными демократическими подвижками, связанными с резким сокращением карательно-репрессивной функции, усилением коллегиальных форм руководства²².

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 приобрел де-факто почти такие же полномочия, какими обладал сам Хрущев. Однако система КПК становилась дополнительным стимулом для номенклатуры в ее противодействии реформаторству Н.С. Хрущева²³.

К середине 1960-х годов выяснилось, что все демократические, прогрессивные преобразования Хрущева не вызвали энтузиазма в обществе, так как сопровождались ухудшением социально-экономической ситуации. Неурожай 1963 г. и целый ряд внешнеполитических авантюр, непродуманных рывков под лозунгом «догнать и перегнать Америку по уровню потребления молока и мясopодуkтов» привели к повышенной нагрузке на экономику страны. Пытаясь выйти из кризисного положения, правительство заморозило заработную плату, задержало объявленную отмену подоходного налога, повысило нормы выработки на единицу оплаты труда, провело кампанию слишком жестокого преследования спекулянтов, повысило цены на продукты

²² Подробнее см.: История государства и права России / Отв. ред. Ю.П. Титов. С. 406–408.

²³ См.: *Игнатов В.Г.* История государственного управления России. М., 2002.

питания. В результате в ряде населенных пунктов пришлось вводить карточки на продовольствие. Своеобразная либерализация цен в условиях социалистического государства, обязанного по определению обеспечить права трудящихся на принципах равенства, вызвала немедленный протест трудового населения. Все это привело к несанкционированным забастовкам и демонстрациям в ряде городов, в том числе к трагическим событиям в Новочеркасске, где была расстреляна демонстрация рабочих. И хотя в этих событиях оказались замешаны уголовные элементы и различные провокаторы, главная вина за неадекватную реакцию армии в этом городе несло руководство КПСС.

Проведя большой цикл тайных совещаний и добившись определенного консенсуса, высшая номенклатурная элита на октябрьском Пленуме 1964 г. ЦК КПСС добила сдвига 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 один из наиболее типичных представителей номенклатурной коммунистической элиты, Л.И. Брежнев, занимавший пост второго секретаря ЦК КПСС.

На первых порах он не посмел свернуть реформы, задуманные 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 результаты²⁴.

В ноябре 1965 г. состоялся второй, знаменитый, пленум ЦК КПСС, на котором А.Н. Косыгин сделал доклад с обоснованием экономической реформы в промышленности. Эта

²⁴ См.: История России. XX век / Отв. Ред. В.П. Дмитренко. М., 1997. С. 281.

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 относилось резкое снижение количества плановых заданий, ограничение централизованного планирования²⁵.

Специалисты, изучающие процесс управления с точки зрения его функций, выделяют следующие общие функции управления: организация, планирование, координация, мотивация, контроль и учет выполнения поставленных задач²⁶. Процесс управления протекает в условиях постоянно изменяющейся внешней среды и характеризуется различной степенью неопределенности.

Общество является сложной системой, в которой действуют принципы кибернетики (от греч. – искусство управлять; наука об управлении, связи и переработке информации) и синергетики (от греч. – совместный, согласованно действующий; научное направление, изучающее связи между элементами структуры). Но не только. Взаимодействие в обществе осуществля-

ется также структурно-бесструктурным способом.

Рассматривая управление в широком значении, можно сказать, что назначение государственного и муниципального управления состоит в урегулировании и упорядочении жизнедеятельности общества, отношений личности, различных коллективов, государства и общества, установлении их рациональных взаимосвязей с помощью власти.

В отечественной правовой литературе существует два основных подхода к раскрытию понятия «государственное управление». Первый подход характеризуется тем, что государственное управление рассматривается как деятельность органов государства. Такие взгляды высказывались А.Е. Луневым, который предлагал рассматривать государственное управление как «организаторскую деятельность, направленную на объединение, координацию усилий людей, государственных органов, учреждений, предприятий, организаций в целях решения задач экономического, научно-технического, социально-культурного и административно-политического характера». Сходная позиция высказывалась авторами монографии «Управление, социология, право», которые предлагали понимать государственное управление как «многогранную деятельность государства, осуществляемую через систему его органов». Эту же точку зрения разделяли такие ученые, как В.И. Власов, С.С. Студеникин, Ю.М. Козлов.

С данным утверждением не согласны ученые, которые предлага-

²⁵ См.: *Игнатов В.Г.* История государственного управления России. М., 2002.

²⁶ См., напр.: *Афанасьев В.Г.* Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1968.

ют определять государственное управление через термин «воздействие». К приверженцам этого подхода относится Г.В. Атаманчук, который утверждал, что «сущность государственного управления обнаруживается прежде всего через такой атрибутивный признак, как воздействие органов государства на общественные отношения и связи». Такую точку зрения поддерживал Ю.А. Тихомиров, предлагавший понимать любое управление, в том числе государственное, как «целенаправленное, опирающееся на познание объективных закономерностей воздействия управляющей системы на происходящие процессы для оптимального достижения поставленных целей». В.М. Корельский также определял государственное управление как «целенаправленное воздействие государства, его органов на общественную систему в целом или на отдельные ее сферы на основе познания и использования присущих обществу объективных закономерностей в интересах планомерного его развития».

Различие в этих двух описанных выше подходах к понятию государственного управления представляет собой, на наш взгляд, не просто терминологический спор. В основе дискуссии по поводу употребления, казалось бы, сходных на первый взгляд понятий «деятельность» и «воздействие» лежит принципиальное различие в отношении к изучаемому явлению. В том случае, когда государственное управление понимается как «деятельность», мы сталкиваемся с ситуацией концен-

трации внимания исследователя только на управляющем субъекте, вне какого-либо признания того, что управление возможно только при наличии управляемого объекта. Деятельность предполагает собой только акты органов государства в осуществлении процесса управления общественной жизнью, но не учитывает результаты этой деятельности, которые должны отражаться на объекте управления, что в конечном итоге приводит к ситуации «управление ради управления», когда целью становится действие, а не результат. Однако нельзя не признать, что при подобной постановке вопроса говорить о какой-либо степени эффективности в деятельности государственных органов, о выполнении ими поставленных перед ними обществом задач не приходится. Итак, можно сделать вывод, что такой подход характерен для этического восприятия государства, что еще со времен Платона означает руководство принципом «идеальное государство – высшая цель общества и каждого его отдельного члена». В эпоху, когда на первом плане оказываются интересы личности, когда государство понимается как инструмент для решения определенного круга социальных задач, подобное понимание государственного управления вряд ли может считаться приемлемым.

Государственное управление – подзаконная, исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и практического руководства экономической, административно-поли-

тической и социально-культурной сферами жизни общества, когда оказывается целенаправленное воздействие со стороны субъекта управления на управляемый объект с использованием имеющихся ресурсов, форм и методов.

Термин «государственное управление», видимо, не теряет своего важнейшего значения в практике функционирования государства, несмотря на изменения в понятийном аппарате различных наук, изучающих этот феномен, по крайней мере, до тех пор, пока существует само государство. Именно с позиций взаимосвязи понятий «государство» и «управление» и следует рассматривать сущность государственного управления. При этом не исключено, что с развитием новых политических и экономических отношений могут изменяться формы и методы управления, возрастать важность отдельных функций управления и ослабевать значение других.

К определению понятия «государственное управление» можно подходить с разных точек зрения. Иногда управление определяется как такая государственная деятельность, которая не является ни правосудием, ни законотворчеством²⁷. Классическая дефиниция (толкование понятия) управления дана В. Еллинеком: управление – это деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, осуществляемая вне границ законотворчества и право-

судия. 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 управления (для чего государство делегирует им необходимые полномочия)²⁸. Органы государственного управления и местного самоуправления и образуют исполнительную власть. Местное самоуправление играет большую роль в данной сфере, хотя Конституция Российской Федерации не включает органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Понятия «государственное управление» и «правительство» различаются между собой: 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.

Англо-американские авторы определяют управление следующим образом: управление объединяет ту

²⁷ См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Munchen, 1988. S. 1–5.

²⁸ См.: Jellinek W. Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931. S. 6.

область деятельности государства и его различных структур, в которой исполняются планомерно и целенаправленно выработанные политические решения.

С точки зрения системности, государственное управление представляет собой чрезвычайно сложную динамическую систему, каждый элемент которой продуцирует, передает, воспринимает, преобразует регулирующие воздействия таким образом, что они упорядочивают общественную жизнь. Признаку системности государственного управления в специальной литературе²⁹ уделяется особое внимание, так как в эту деятельность вовлечены миллионы управленцев (государственных служащих и должностных лиц), принимающих и исполняющих правовые акты управления, а также граждан и, кроме того, колоссальные финансовые, организационные, материальные и человеческие ресурсы. Системность государственного управления обеспечивает достижение поставленных задач и качественное осуществление управленческих функций, ибо она связывает в единое целое при помощи управляющего воздействия (прямых и обратных связей) субъектов и объектов управления.

Все определения государственного управления содержат указание на его главное содержание – целенаправленное практическое воздей-

ствие 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) системность³⁰.

С точки зрения своего назначения государственное управление представляет собой явление, призванное осуществлять исполнительную власть. Исходя из этого основополагающего признака, К.С. Вельский определяет государственное управление как основанную на законе, организующую, юридически-властную деятельность органов исполнительной власти (аппарата государственного управления), состоящую в непосредственном руководстве социально-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством. Автор справедливо подчеркивает, что государственное управление включает в

²⁹ См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München, 1988. S. 5–8; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. С. 38, 82.

³⁰ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М.: НПО «Экономика», 2000. С. 35–39.

себя планирование, издание правовых актов, подбор кадров, координация и контроль³¹. В литературе можно встретить еще одно негативное определение государственного управления: «Бюрократическое управление – это управление такими делами, которые невозможно контролировать при помощи экономических расчетов»³². Однако это не значит, что «успешное управление государственными делами не имеет никакой ценности... что оно не имеет цены на рынке, что его ценность не может быть выявлена путем операций на рынке и, соответственно, не может быть выражена в деньгах»³³.

С организационной точки зрения государственное управление – это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.). Более конкретно это – целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах со-

циально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства.

Государственно-правовой характер управления определяется следующими признаками:

- в процессе управления осуществляются функции государства при соблюдении интересов государства (публичных интересов) и обеспечении прав и свобод граждан;

- функции управления осуществляются специально создаваемыми государством субъектами по поручению и от его имени или другими субъектами, которым государство передает часть своих полномочий в сфере управления;

- все субъекты государственного управления обязаны действовать в пределах компетенции, установленной для них законами и иными нормативными правовыми актами.

Приведенная выше общая характеристика государственного управления не решает проблемы его исчерпывающего определения ввиду масштабности осуществляемых им функций и реализуемых полномочий. Государственные функции, как известно, реализуются всеми государственными органами, которые составляют единую государственную власть. В рамках этого единства имеются существенные различия в методах и формах реализации функций. Соответственно выделяются самостоятельные виды государственной деятельности, характеризующиеся специфическим назначением, особыми субъектами, способами реализации государственных функций.

³¹ См.: Вельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 67.

³² См.: Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М., 1993. С. 43.

³³ Там же. С. 42.

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.)³⁴. Статья 10 Конституции Российской Федерации устанавливает, что государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Статья 11 Конституции Российской Федерации гласит, что: 1) государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации; 2) государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Следовательно, деятельность представительных (законодательных), исполнительных и судебных органов государственной власти подпадает под

одно понятие – «государственная власть», т.е. «управление государством». Иначе говоря, государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения.

Функции государственного управления (такие, как подбор, расстановка, аттестация кадров, учет и контроль, применение мер принуждения и поощрения, дисциплинарного воздействия, прогнозирование, планирование, финансирование и т.д.) в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти. Последние (например, областная Дума) осуществляют контроль над деятельностью своих образований, комитетов и комиссий, заслушивают отчет главы администрации, ведут подбор кадров для работы в аппарате этих органов. Прокурор осуществляет контроль над деятельностью нижестоящих прокуроров. Главная задача судов – отправление правосудия, при этом председатель суда и судьи выполняют и управленческие функции, такие как организация работы по повышению квалификации работников, по приему граждан, приему заявлений и жалоб и т.д. Данный вид управления в указанных государственных органах можно назвать внутренним управлением, т.е. управлением внутри системы органов самостоятельной ветви государственной власти.

³⁴ 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.

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 Российской Федерации и другими законодательными актами. Административное право рассматривает государственное управление лишь в узком понимании.

К государственному управлению в узком смысле относится практическая деятельность Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, центральных органов федеральной исполнительной власти (федеральных министерств, государственных комитетов, российских агентств, федеральных служб, федеральных комиссий, федеральных надзоров), органов исполнительной власти субъектов РФ. К органам исполнительной власти, реализующим функции управления, относятся и органы местного самоуправления, местная администрация, ее органы и структурные подразделения. Все эти органы созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного управления; они также осуществляют функции административного принуждения, привлечения к административной ответственности виновных в совершении административных правонаруше-

ний. В деятельности именно этих органов с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие государственному управлению как особому виду государственной деятельности.

Понятие государственного управления включает в себя важнейшие организационно-правовые категории, которые проявляются в управленческих отношениях:

а) государственная управленческая деятельность – это осуществление субъектами исполнительной власти, а также иными звеньями государственного управления (государственными служащими и должностными лицами) функций государственного управления;

б) область государственного управления – это сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления (управление народным хозяйством, управление в социально-культурной и административно-политической областях);

в) отрасль государственного управления – это система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления (управление промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, внутренними и внешними делами, образованием, здравоохранением, финансами, обороной, связью, железными дорогами, лесным хозяйством); разнообразие функций государственного управления обуславливает и наличие многочисленных и разнообразных отраслей и сфер государственного управления;

г) сфера государственного управления – это комплекс организационных отношений по поводу осуществления межотраслевых полномочий специального назначения (например, стандартизация, сертификация, метрология, государственная статистическая отчетность, планирование); в этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабе и границах;

д) орган государственного управления (исполнительной власти) – это субъект исполнительной власти, который непосредственно осуществляет функции государственного управления в установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами пределах; наделен соответствующей компетенцией, имеет определенную структуру и управленческий персонал.

Поскольку государственное управление осуществляется и посредством принуждения («принуждающее» управление), то в качестве субъектов управления можно выделить организации, не относящиеся к органам исполнительной власти, которым делегированы полномочия принуждающего характера:

а) суды общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях;

б) мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации;

в) общественные объединения (организации) и другие субъекты, уполномоченные государством при-

менять меры контроля и принуждения, выполнять важные государственно-управленческие функции (например, общество по охране прав потребителей; лица, занимающиеся частной нотариальной практикой).

Широкий смысл в понятие «контроль в управлении» вкладывается при определении его как **проверки соблюдения и выполнения нормативно установленных задач, планов и решений**. Здесь подчеркивается функциональное назначение контроля, его возникновение на определенной стадии управленческого процесса.

Споры в научной среде вызывало и вызывает понятие «*контроль в управлении*». Наука выработала три основных аспекта понимания этого термина: 1) контроль как систематическая и конструктивная деятельность руководителей, органов управления, одна из их основных управленческих функций, т. е. контроль как деятельность; 2) контроль как завершающая стадия процесса управления, сердцевинной которой является механизм обратной связи; 3) контроль как неотъемлемая составляющая процесса принятия и реализации управленческих решений, непрерывно участвующая в этом процессе от его начала и до завершения.

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, 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.

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 разные органы власти организационно неодинаковы, играют разную роль и выполняют разные функции.

Как известно, содержанием любой управленческой деятельности, в том числе деятельности по контролю, является достижение поставленной цели. При рассмотрении целей государственного контроля основным является вопрос о соотношении целей государственного управления и целей контроля. Этот вопрос для понимания контроля важен хотя бы потому, что в зависимости от его понимания определяется характер всей контрольной деятельности.

При этом некоторые авторы (например, Е.Старосьцяк) относят контроль к некоей «вторичной» деятельности. Такой подход можно отнести к узкому пониманию сущности контроля, при котором контроль отделен от любого другого вида деятельности и ему отведена роль «улучшения деятельности». При подобном подходе можно предположить, что деятельность существует сама собой и обходится без контроля. Если же нужно ее усовершенствовать, то необходимо обратиться к контролю, который в этом случае становится вспомогательной, вторичной деятельностью.

Узость данного подхода выясняется при рассмотрении вопроса о соотношении целей управления и целей контроля. Действительно, перед системой управления ставится определенная цель. Система управления для достижения поставленной цели использует имеющиеся в ее распоряжении условия и средства: механизм планирования, организации, мотивации, контроля, а также соответствующие ресурсы. Все эти условия и средства направлены на получение конечного результата, сформулированного в цели.

Рассматривая концептуальные вопросы государственного управления и контроля через призму публично-правовых отношений, Ю.А. Тихомиров формулирует следующее определение: «Государственное управление есть организованный процесс руководства, регулирования и контроля государственных органов за развитием сфер эконо-

мики и культуры, иных сфер государственной жизни»³⁵.

Важно, чтобы в системе государственного управления контроль был своего рода элементом обратной связи, по каналам которой субъекты управления получают необходимую информацию о фактическом состоянии реализации подконтрольными объектами принятых государственных решений. Таким образом, основная цель государственного контроля – обеспечение единства решения и исполнения; повышение эффективности деятельности органов, организаций, учреждений, их должностных лиц в различных сферах общественной жизни. Ее достижение способствует успешному выполнению стоящих перед государством задач, улучшению качества управления и работы органов исполнительной власти, общественных организаций и коммерческих структур, осуществляющих различные виды деятельности как в целом, так и по различным направлениям³⁶.

На практике к числу основных задач государственного контроля следует отнести:

– проверку соблюдения федеральных, в том числе конституционных, законов Российской Федерации и других нормативных правовых актов, относящихся к важнейшим сферам государственной деятельности, ведомственных норма-

тивных актов и решений, принимаемых должностными лицами органов, осуществляющих государственное управление;

– выявление отклонений от принятых стандартов, норм и правил, нарушений законности, оценки законности, целесообразности и эффективности расходовании государственных средств;

– анализ состояния дел в подконтрольной сфере и информирование высших органов государственной власти и общества о результатах проверок, выводах и мерах по результатам этих проверок;

– предупреждение и пресечение нарушений, в том числе служебной дисциплины; изучение причин, разработку мер их устранения и недопущения.

Автор согласен с мнением Ю.А. Тихомирова о том, что для создания эффективной системы государственного контроля необходимо решить ряд задач: во-первых, государственный контроль должен выступать как постоянно осуществляемая государственная деятельность многих (и даже всех) органов государства; во-вторых, в Российской Федерации нужно сформировать вполне стройную, динамичную, неутяжеленную систему государственного контроля, охватывающую все его виды; в-третьих, необходимо придать контролю демократический и гласный характер, сделать участие в нем доступным для общественности, сделать его публичным; в-четвертых, государственный контроль должен быть не «самодовлеющим институтом», а средством

³⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 195.

³⁶ См.: Тарасов А.М. Президентский контроль: понятие и система. СПб., 2004. С. 101.

эффективного решения государственных, экономических, социальных и иных задач; в-пятых, добиться высокого уровня качества государственного контроля можно с помощью основанного на законодательстве, правового контроля, исключая произвольные действия, жесткость и ничем не ограниченные требования³⁷.

Разделяя позицию Ю.А. Тихомирова, автор полагает, что названные задачи могут и должны быть дополнены концептуальным обоснованием и формированием **новой подотрасли публичного права – контрольного права**. Как известно, в исследованиях многих юристов, особенно специалистов в области административного права, контроль определяется как способ обеспечения законности и дисциплины в управлении государственными и общественными делами, а также как функция «властных отношений», специфическая стадия юридического процесса, руководства, форма демократии, метод управления, элемент, правовая форма деятельности государственных органов и т.д. Широкое распространение получило институциональное (профессиональное) понимание роли и места контроля, определение его в качестве заключительной фазы управленческого процесса.³⁸

³⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995. С. 201.

³⁸ Грудцына Л.Ю. К вопросу о понятии и содержании конституционных гарантий прав человека в гражданском судопроизводстве // Право и жизнь. 2006. № 104 (14).

По мнению автора, место и роль государственного контроля в системе государственного управления России можно определить следующими положениями:

а) чем эффективнее государственный контроль, тем эффективнее система государственного управления: многосторонность и разноплановость государственного контроля как части государственного управления позволяет уполномоченным органам судить о соответствии результатов деятельности аппарата управления в целом, отдельных органов управления разных уровней, их структурных подразделений и работников стоящим перед ними задачам, возложенным на них служебным обязанностям;

б) чем разностороннее (охватывает все сферы общественной и государственной деятельности) государственный контроль (в том числе как упреждающая, превентивная, мера государственного воздействия на объект управления), тем быстрее устраняются экономические и юридические препятствия для осуществления не только государственной (управленческой), но и хозяйственной (экономической) деятельности в государстве;

в) чем результативнее государственный контроль, тем быстрее исправляются ошибки системы государственного управления: эффективный контроль позволяет точно оценить фактическое положение дел, реализацию законов в отраслях управления, эффективность подзаконных актов, издаваемых органами государственного управле-

ния. Органы контроля проверяют не только нарушения субъектом управления (контроля) действующего законодательства, но и правильность, целесообразность и эффективность использования предоставленных ему полномочий.

Задачи государственного контроля в сфере исполнительной власти связаны с проверкой состояния законности и результатов исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти по реализации ими требований нормативных правовых актов. При этом важнейшую роль в осуществлении государственного контроля в сфере исполнительной власти играют *процедуры контрольной деятельности, которые определяют его этапы (стадии)*^{39 40}.

Важно подчеркнуть особые свойства, которые отличают государственное управление от всех иных видов социального управления:

1. Определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых в рамках данного вида управления, оказывает его субъект – государство. Инструментами воздействия на управляемые объекты в разных видах социального управления могут служить авторитет, вера, экономическая зависимость. При всем много-

образии определений понятия государства все авторы в качестве одного из главных элементов, образующих его, выделяют властную силу. Немецкий социолог М. Вебер писал: «Государство... есть отношение господства людей над людьми, опирающиеся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство». Суждение о государстве как об организации, формирующей линию поведения людей на основе принуждения, давно носит классический характер. Именно поэтому определяющей чертой именно государственного управления является государственная власть, т.е. взаимосвязь, обусловленная легитимным характером этой власти, в процессе которой одни люди признают господство других людей, обладающих возможностями принуждения с помощью государственного аппарата.

2. Важной чертой государственного управления, отличающей его от других видов социального управления, является его распространенность на все общество. Неверно было бы представлять себе эту черту государственного управления как вмешательство государства во все сферы деятельности человека и общества. Такая политика характерна лишь для тоталитарных типов государств и потому не может быть признана общей характеристикой для всех типов государства. Речь идет о том, что для истинного обретения свободы личности в обществе и государстве необходимо определение пространственных пределов этой свободы, которое и осуществ-

³⁹ Миронов А.Л. Понятие, содержание и виды государственного управления. // Правовая инициатива, 2013. № 5. С. 11.

⁴⁰ См.: Марков К.В. Государственный контроль: опыт и проблемы. М., 2005. С. 54–58.

ляется государством посредством установления общих норм поведения.

3. Еще одной отличительной чертой именно государственного управления является его системный характер. Г.В. Атаманчук пишет, что, «в отличие от других видов управления, государственное управление без этого свойства просто не может состояться». Принимая во внимание, какое множество людей, большое количество материальных, финансовых, интеллектуальных ресурсов в нем задействовано, сколько необходимо принимать управленческих решений и организационных действий, государственное управление немислимо без этого признака. Только его наличие придает ему действительную силу и результативность.

Библиографический список:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. С. 35–39.
2. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1968.
3. Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (основные понятия и категории): Словарь-справочник. М.: КОНТУР, 1999. С. 234.
4. Вельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 67.
5. Власов В.А., Деникин С.С. Советское административное право. Госюриздат, 1959. С. 8.
6. Воинов И.А. О понятии исполнительной и распорядительной деятельности органов Советского государства //

Вопросы государства и права. Изд-во Казанского университета, 1959. С. 26.

7. ВЧК и начало НЭПа // Свободная мысль. 2000. № 4. С. 114–128.
8. 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).
9. Грудцына Л.Ю. К вопросу о понятии и содержании конституционных гарантий прав человека в гражданском судопроизводстве // Право и жизнь. 2006. № 104 (14).
10. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1–4. М.: Русский язык, 1978–1980. Т. 4. 1980. С. 89, 504.
11. Зиновьев Г.Е. Наши задачи // Правда. 1923. 2 марта.
12. Игнатов В.Г. История государственного управления России. М., 2002.
13. История государства и права России / Отв. ред. Ю.П. Титов. М., 1996. С. 358.
14. История России. XX век / Отв. ред. В.П. Дмитренко. М., 1997. С. 281.
15. Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. М., 1995. С. 173.
16. Марков К.В. Государственный контроль: опыт и проблемы. М., 2005. С. 54–58.
17. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М., 1993. С. 43.
18. Миронов А.Л. Понятие, содержание и виды государственного управления. // Правовая инициатива, 2013. № 5. С. 11.
19. О некоторых актуальных проблемах административного права (по материалам Лазаревских чтений) // Государство и право. 1997. № 6. С. 18.
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: Учебник. М., 1995. С. 195.
24. *Философский энциклопедический словарь.* М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 298.
25. *Чиркин В.Е.* Публичное управление: Учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 12.
26. *Jellinek W.* Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931. S. 6.
27. *Maurer H.* Allgemeines Verwaltungsrecht. Munchen, 1988. S. 1–5.