

УДК – 342
ББК – 67.0

ГАМАЛЕЙ Артем Александрович,
кандидат юридических наук, доцент, e-mail: mail@law-books.ru

12.00.01 – теория государства и права;
история учений о праве и государстве

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Государственное управление представляет собой властное воздействие на поведение людей, находящихся в юрисдикции государства, в целях воплощения основных направлений и целей государственной политики, осуществляемое в форме исполнительной и распорядительной деятельности специально образованных управляющих органов государства.

Ключевые слова: государственное управление, субъект и объекты управления, кибернетика, информация.

GAMALEY Artem Aleksandrovich,
candidate of law, associate Professor

PUBLIC ADMINISTRATION AS A FORM OF SOCIAL MANAGEMENT

Annotation. Public administration is a power influence on the behavior of people under the jurisdiction of the state, in order to implement the main directions and objectives of public policy, carried out in the form of Executive and administrative activities of specially formed governing bodies of the state.

Key words: public administration, subject and objects of management, Cybernetics, information.

Государственное управление представляет собой специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений, а также от управленческой негосударственных формирований. Государственное управление – разновидность социального управления, с функционированием которого традиционно связано формирование особой правовой отрасли, а именно административного права [1]. И в связи с этим особенный интерес представляет вопрос о соотношении государственного управления и исполнительной власти, являющейся организационным началом государственной распорядительно-исполнительной деятельности [19, с. 65–73].

Итак, государственное управление – это разновидность управления социального. В учебной и научной литературе по административному праву можно встретить немало

исследований, посвященных соотношению категории государственного управления и административного права [13, с. 51–58]. Например, Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахрах, Б.Н. Габричидзе, Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, Ю.А. Тихомиров и другие ученые занимались теоретическими разработками в области государственного управления. В 80-е годы XX в. получила широкое распространение так называемая теория государственного управления, имевшая основным своим предметом изучение именно управленческо-правовых особенностей государственного управления.

Управлением вообще занимается такая своеобразная современная наука, как кибернетика [10, с. 164–169]. В рамках подходов указанной науки управление понимается как целенаправленное воздействие на сложную систему, имеющее своей целью обеспечение целостности систем [5, с. 15–

19], то есть сохранение их структуры, поддержание оптимального режима функционирования. Ю.А. Тихомиров характеризует его более широко – как процесс целенаправленного воздействия субъекта на объект для перевода последнего в новое состояние [25, с. 38, 39]. Ю.М. Козлов указывает, что в самом широком смысле управление означает *руководство* чем-либо (или кем-либо) [1, с. 17].

Управление – это свойство каждой системы, в которую входят какие-либо порядковые элементы, даже в минимальном количестве. Любое взаимодействие элементов, имеющее позитивную цель в рамках системы или внутри ее, нуждается в управлении [13, с. 51–58]. Иными словами, чтобы система функционировала в заданном режиме и эффективно, с точки зрения поставленной перед ней цели «поведение» элементов системы нуждается в управлении, т.е. направленном воздействии [19, с. 65–73].

Управление характеризуется внутренней целостностью и неизменно предполагает присутствие в рамках системы субъекта (управляющего элемента) и объекта управления (управляемых элементов) [5, с. 15–19]. Субъект управления имеет приоритетное, ведущее значение среди элементов системы. Взаимоотношения субъекта и объектов управления основаны на подчинении последних первому [26]. Это относится ко всем системам, не только социальным (например, если бы человеческие органы и ткани не подчинялись командам мозга, организм человека был бы нежизнеспособен).

Необходимо иметь в виду, что управление может осуществляться как путем внутреннего организующего взаимодействия элементов системы, т.е. посредством самоуправления, так и с использованием механизмов внешнего управления [14, с. 849–853]. Самоуправляемые системы (в основном биологические и большинство технических систем) имеют в своей структуре управляющую и управляемую подсистемы, находящиеся в постоянном взаимодействии. Однако такая сложнейшая социальная система, как право, не является самоуправляемой и предполагает наличие

внешнего управляющего воздействия [11, с. 6–11].

Кроме того, управление имеет функциональную структуру, т.е. характеризуется наличием у субъекта управления определенного набора функций, обеспечивающих достижение целей управленческого воздействия на объекты управления. Такие функции разнообразны, но все они сводятся к одному из следующих типов функций: планирование, организация, координация, регулирование, распорядительство, контроль (надзор). Применительно к функциям управления возникает вопрос о соотношении понятий «управление» и «регулирование» [9, с. 299–305]. Зачастую на практике распространено мнение, что регулирование осуществляется государством в отношении самостоятельных субъектов, в то время как государственный «сектор» общественной жизни управляется. В свете того, что регулирование – это одна из функций управления, заключающаяся в разработке правил оптимального поведения, такого рода мнение представляется глубоко ошибочным. Регулирование соседствует в управленческом процессе с другими функциями, являясь основной, но не единственной [13, с. 51–58].

Как справедливо отмечает Д.Н. Бахрах, существенными признаками управления являются: обратная связь, информационное содержание и целенаправленность [6, с. 1, 2].

Первый из указанных признаков характеризует управление как явление, основанное на эффекте обратной связи между субъектом и объектом управления [9, с. 299–305]. Иными словами, управляющий субъект в целях организации оптимального управленческого воздействия должен получать информацию о результатах действия отданных им команд, распоряжений и их соответствии поставленным управленческим целям. Налаживание обратной связи между субъектом и объектом обеспечивает единство, целостность, автономность системы, ее устойчивость к внешним раздражителям и оперативность управленческого реагирования на изменяющиеся условия внешней и внутренней среды [18, с. 51–57].

Информация – основа управления. Сигналы, поступающие из внешней окружающей среды в систему и наоборот, являются основой для принятия управленческих решений [26]. Внутренний обмен сигналами внутри системы обеспечивает взаимодействие ее элементов между собой. Информация воспринимается, накапливается, хранится и перерабатывается внутри системы, составляя ее важнейший ресурс – информационный. Можно сказать, что процесс управленческого воздействия основан на обмене информацией, поскольку команда – это переданная от управляемого субъекта объекту управления информация, содержащая необходимые параметры поведения, импульс к действию [4, с. 74–79].

Целенаправленность управления проявляется в том, что без цели управление теряет свой смысл. Оценить эффективность или неэффективность управления, определить его качественные количественные показатели невозможно, если управленческий процесс осуществляется сам из себя и ради себя. Все они имеют внутренне присущую им цель – гомеостазис, т.е. цель обеспечения динамического равновесия между системой и внешней средой, сохранение независимости и стабильности системы, осуществление координации действий элементов системы [9, с. 299–305]. Однако у каждой системы существует также собственная, индивидуальная цель [8, с. 62–66]. Так, автомобиль как техническая система должен ехать, обеспечивая высокие показатели скорости, безопасности, комфорта и т.д. Социальные системы призваны обеспечивать благополучное сосуществование наибольшего числа членов общества [14, с. 849–853]. Собственно, самое страшное социальное явление из созданных людьми – это иерархически сложные системы, утратившие внешнюю, конечную цель своего существования, замкнувшиеся в себе, потерявшие целевую связь с окружающей средой (об этом, кстати, написаны знаменитейшие произведения мировой художественной литературы) [18, с. 51–57].

Социальное управление в полной мере отвечает признакам и особенностям управления вообще [26]. Однако как явление,

свойственное исключительно социальным системам, характеризуется и собственными особенностями, которые довольно удачно описаны в научной литературе, в том числе в работах профессора Ю.М. Козлова, который наделяет социальное управление следующими чертами [4, с. 74–79]:

- социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей, т.е. управление организует людей именно для совместной деятельности в определенные коллективы;

- социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность;

- социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности, т.е. представляет собой руководство поведением людей;

- социальное управление достигает своих целей в рамках общественных связей, являющихся по сути управленческими отношениями;

- социальное управление базируется на определенной соподчиненности воли людей – участников управленческих отношений. Отсюда – властность социального управления, означающая, что субъект управления формирует и реализует «господствующую волю», а объект подчиняется ей [26];

- социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяют субъекты управления. В роли таковых выступают определенные группы людей, организационно оформленные в виде соответствующих органов управления [1, с. 19, 20].

Таким образом, мы видим, что *социальное управление – это возникающие между людьми, объединенными в социум, властные взаимоотношения, направленные на корректировку поведения управляемых субъектов (в совокупности представляющих собой объект управления) управляющими субъектами (выступающими в виде органов управления)* [8, с. 62–66].

Следует отметить, что социальное управление в целом связано с понятием ад-

министрации, администрирования [26]. Администрирование (т.е. управление, распоряжение, заведование в самом широком смысле этого слова) осуществляется при всех возможных вариантах социального управления, связанных с формированием специализированного управляющего органа – администрации, будь то государственное или внутриорганизационное управление [11, с. 6–11]. Говоря об административной власти, мы, как правило, подразумеваем не только власть исполнительную, но и муниципальную, и власть работодателя по отношению к работникам, и власть лидера политической партии по отношению к ее членам [17, с. 45–52].

Государственное управление – центральный, но не единственный вид социального управления. Помимо государственного, социальное управление может осуществляться в виде управления семейного – на уровне каждой отдельной семьи, группового (коллективного) – на уровне трудового коллектива, коммерческой организации, общественного объединения и т.д., наконец, местного самоуправления – на уровне каждого муниципального образования [21, с. 23–27].

Государственное управление неразрывно связано с функциями и признаками государства [26]. Так, государственное управление характеризуется территориальностью, т.е. признаком правомерности управленческого воздействия на определенную территорию или в связи с ней [12, с. 57–62]. Кроме того, государственное управление связано с единственно допустимой в любом обществе возможностью применения принуждения (в том числе, насилия) по отношению к управляемым объектам [24, с. 14–23]. Посредством государственного управления реализуются все внутренние и внешние функции государства: экономическая, социальная, экологическая, охраны прав и свобод граждан, охрана правопорядка, культурная, оборонительная, интеграционная и т.д. [17, с. 45–52]

В различных источниках можно обнаружить множество определений понятия «государственное управление» [15]. Так, Г.В. Атаманчук определяет государственное управление как практическое, органи-

зующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу [2, с. 253]. Ю.А. Тихомиров указывает, что управление государством, государственными делами – целенаправленное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для изменения их в соответствии с целями государственной политики [25, с. 44, 45]. В.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский определяют государственное управление как осуществление от имени, по поручению и уполномочию государства управления, т.е. исполнительной и распорядительной деятельности в сферах и областях (отраслях) экономического и социального развития гражданского общества, охраны, прав и свобод человека и гражданина, укрепления демократического и правового государства [7, с. 23].

Все указанные определения, в сущности, верны. Действительно, исходя из общего представления о социальном управлении, можем сделать вывод о том, что *государственное управление представляет собой властное воздействие на поведение людей, находящихся в юрисдикции государства, в целях воплощения основных направлений и целей государственной политики, осуществляемое в форме исполнительной и распорядительной деятельности специально образованных управляющих органов государства* [23, с. 165–172].

Однако понятие государственного управления в настоящее время практически отсутствует в законодательстве [8, с. 62–66] в контексте его организационной составляющей и соотношения с другими конституционно закрепленными понятиями, такими, как государственная власть, органы исполнительной власти и т.п. [15] Многие специалисты, в частности Ю.М. Козлов, с неудовольствием отмечают, что термин «государственное управление», длительный период времени служивший законодательно установленной основой для определения сущности предмета административного права, покинул современную юридическую терминологию [9, с. 299–305]. Это не совсем так, поскольку в ряде нор-

мативно-правовых актах, в том числе и в Конституции РФ, указанный термин употребляется, но, скорее, в качестве определения для процесса в целом государственного воздействия на общественные отношения в той или иной области общественной жизнедеятельности [20, с. 50, 51].

Ранее этому термину придавалось более узкое и в то же время четкое значение [14, с. 849–853]. В течение 70 с лишним лет в структуре государственной власти выделялись органы государственной власти (по сути, законодательные органы), органы государственного управления (современные органы исполнительной власти) и судебные органы [15]. Теперь Конституция РФ предполагает разделение единой государственной власти на три ветви [26], каждая из которых имеет собственный аппарат государственных органов и свою нишу в системе единого государственного управления, которое понимается в обобщающем, широком смысле [22, с. 90–96].

Таким образом, можно констатировать, что в современной нормативной и научной литературе термин «государственное управление» на равных используется в двух основных значениях – широком и узком [9, с. 299–305].

В широком смысле государственное управление – это организующее воздействие всего государственного аппарата на предельно широкий спектр общественных отношений всеми доступными для государства способами [14, с. 849–853]. В узком смысле государственное управление – это непосредственное исполнительно-распорядительное воздействие той части государственного аппарата [3, с. 57–60], которая предназначена для непосредственного воплощения в жизнь государственного курса, т.е. деятельность органов исполнительной власти и иных субъектов, наделенных соответствующими исполнительно-распорядительными полномочиями (например, Президента РФ, Прокуратуры РФ, других властных субъектов) [15]. Именно в этом, узком, смысле мы говорим о предмете административного права; именно в контексте узкого понимания государственного управления этот термин употребляется в настоящей статье [22,

с. 90–96]. В узком смысле государственное управление соотносимо с понятием «исполнительная власть», являющимся ключевым в действующем административном законодательстве [16, с. 127–137].

Список литературы:

- [1] Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2002.
- [2] Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. М., 2000.
- [3] Бакулина А.А., Растеряев К.О. Создание условий для устойчивого экономического роста в России // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 3.
- [4] Бакулина А.А., Топчий П.П. Построение модели ценообразования на продукцию ОПК с применением математических методов // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 9 (192).
- [5] Бакулина А.А., Топчий П.П. Управление и финансы в оборонно-промышленном комплексе: преобразования в рамках цифровой экономики // Банковское право. 2017. № 4.
- [6] Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000.
- [7] Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации. В трех частях: Учебник для вузов. М., 2003.
- [8] Заболотный Е.А., Бакулина А.А. Состояние отрасли тяжелого машиностроения в России и перспективы её развития // Проблемы современной науки и образования. 2017. № 19 (101).
- [9] Линников А.С. Вопросы налогообложения сделок физических лиц с инвестиционным золотом в России // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 6.
- [10] Линников А.С. Концепция эффективного регулирования деятельности финансовых организаций // Проблемы экономики и юридической практики. 2013. № 6.
- [11] Линников А.С. Концепция эффективного регулирования деятельности финансовых организаций // Лизинг. 2014. № 2.
- [12] Линников А.С. Концепция эффективного регулирования международной деятельности финансовых организаций // Международная экономика. 2014. № 2.
- [13] Линников А.С. Понятие эффективного регулирования деятельности финансовых организаций // Российское предпринимательство. 2013. № 21 (243).

[14] *Линников А.С.* Система вероятных индикаторов риска для финансовых организаций // Экономика и предпринимательство. 2013. № 12-2 (41-2).

[15] *Линников А.С., Карпов Л.К.* Международно-правовые стандарты регулирования банковской деятельности. Москва, 2014.

[16] *Разгильдеев А.В., Селезнев П.С.* Новые подходы к финансированию инновационной деятельности в России // Финансовый менеджмент. 2006. № 5.

[17] *Селезнев П.С.* Инновационная стратегия выживания и успеха в конкурентной среде: опыт Сингапура // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2014. № 1 (35).

[18] *Селезнев П.С.* Инновационный потенциал Индии: состояние и возможности развития // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 5.

[19] *Селезнев П.С.* Инновационный путь Бразилии // Научно-аналитический журнал «Обозреватель – Observer». 2014. № 2 (289).

[20] *Селезнев П.С.* Особая роль международного сотрудничества // Международная экономика. 2014. № 5.

[21] *Селезнев П.С.* Политическая идеология инноваций: выбор Запада и выбор Востока // Власть. 2014. № 3.

[22] *Селезнев П.С.* Региональная инновационная политика Франции // Научно-аналитический журнал «Обозреватель – Observer». 2009. № 3 (230).

[23] *Селезнев П.С.* Сингапурская модернизация: инновационный опыт для России // Власть. 2014. № 7.

[24] *Селезнев П.С., Соснило А.И.* Шестой технологический уклад и индустриализация // Власть. 2014. № 10.

[25] *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998.

[26] *Чернявский А.Г.* Социальные основания изменения пределов юридической ответственности: монография / А.Г. Чернявский. — М.: КНОРУС, 2016.

Spisok literatury:

[1] *Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова.* М., 2002.

[2] *Atamanchuk G.V.* Gosudarstvennoe upravlenie (organizacionno-funkcional'ny'e voprosy): Ucheb. posobie. М., 2000.

[3] *Bakulina A.A., Rasteryaev K.O.* Sozdanie uslovij dlya ustojchivogo e'konomicheskogo

rosta v Rossii // Finansy': teoriya i praktika. 2017. Т. 21. № 3.

[4] *Bakulina A.A., Topchij P.P.* Postroenie modeli cenoobrazovaniya na produkciju OPK s primeneniem matematicheskix metodov // Imushhestvenny'e otnosheniya v Rossijskoj Federacii. 2017. № 9 (192).

[5] *Bakulina A.A., Topchij P.P.* Upravlenie i finansy' v oboronno-promy'shlennom komplekse: preobrazovaniya v ramkax cifrovoj e'konomiki // Bankovskoe pravo. 2017. № 4.

[6] *Baxrax D.N.* Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik dlya vuzov. М., 2000.

[7] *Gabrishidze B.N., Chernyavskij A.G.* Kurs administrativnogo prava Rossijskoj Federacii. V trex chastyax: Uchebnik dlya vuzov. М., 2003.

[8] *Zabolotny'j E.A., Bakulina A.A.* Sostoyanie otrasli tyazhelogo mashinostroeniya v Rossii i perspektivy' eyo razvitiya // Problemy' sovremennoj nauki i obrazovaniya. 2017. № 19 (101).

[9] *Linnikov A.S.* Voprosy' nalogooblozheniya sdelok fizicheskix lic s investicionny'm zolotom v Rossii // Probely' v rossijskom zakonodatel'stve. 2013. № 6.

[10] *Linnikov A.S.* Konceptiya e'ffektivnogo regulirovaniya deyatel'nosti finansovy'x organizacij // Problemy' e'konomiki i yuridicheskoy praktiki. 2013. № 6.

[11] *Linnikov A.S.* Konceptiya e'ffektivnogo regulirovaniya deyatel'nosti finansovy'x organizacij // Lizing. 2014. № 2.

[12] *Linnikov A.S.* Konceptiya e'ffektivnogo regulirovaniya mezhdunarodnoj deyatel'nosti finansovy'x organizacij // Mezhdunarodnaya e'konomika. 2014. № 2.

[13] *Linnikov A.S.* Ponyatie e'ffektivnogo regulirovaniya deyatel'nosti finansovy'x organizacij // Rossijskoe predprinimatel'stvo. 2013. № 21 (243).

[14] *Linnikov A.S.* Sistema veroyatny'x indikatorov riska dlya finansovy'x organizacij // E'konomika i predprinimatel'stvo. 2013. № 12-2 (41-2).

[15] *Linnikov A.S., Karpov L.K.* Mezhdunarodno-pravovy'e standarty' regulirovaniya bankovskoj deyatel'nosti. Moskva, 2014.

[16] *Razgil'deev A.V., Seleznev P.S.* Novy'e podxody' k finansirovaniyu innovacionnoj deyatel'nosti v Rossii // Finansovy'j menedzhment. 2006. № 5.

[17] *Seleznev P.S.* Innovacionnaya strategiya vy'zhivaniya i uspeha v konkurentnoj srede: opyt' Singapura // Kaspijskij region: politika, e'konomika, kul'tura. 2014. № 1 (35).

[18] *Seleznev P.S.* Innovacionny'j potencial Indii: sostoyanie i vozmozhnosti razvitiya // Problemy' teorii i praktiki upravleniya. 2014. № 5.

[19] *Seleznev P.S.* Innovacionny'j put' Brazilii // Nauchno-analiticheskij zhurnal «Obozrevatel' – Observer». 2014. № 2 (289).

[20] *Seleznev P.S.* Osobaya rol' mezhdunarodnogo sotrudnichestva // Mezhdunarodnaya e'konomika. 2014. № 5.

[21] *Seleznev P.S.* Politicheskaya ideologiya innovacij: vy'bor Zapada i vy'bor Vostoka // Vlast'. 2014. № 3.

[22] *Seleznev P.S.* Regional'naya innovacionnaya politika Francii // Nauchno-analiti-

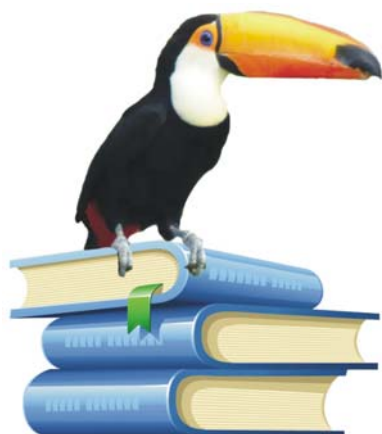
cheskij zhurnal «Obozrevatel' – Observer». 2009. № 3 (230).

[23] *Seleznev P.S.* Singapurskaya modernizaciya: innovacionny'j opy't dlya Rossii // Vlast'. 2014. № 7.

[24] *Seleznev P.S., Sosnilo A.I.* Shestoj texnologicheskij uklad i industrializaciya // Vlast'. 2014. № 10.

[25] *Tixomirov Yu.A.* Kurs administrativnogo prava i processa. M., 1998.

[26] *Chernjavskij A.G.* Social'nye osnovaniya izmenenija predelov juridicheskoy otvetstvennosti: monografija / A.G. Chernjavskij. – M.: KNORUS, 2016.



Объединенная электронная
редакция

ЮРКОМПАНИ

www.publish.law-books.ru

НАУЧНО-ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРКОМПАНИ»

специализируется на выпуске профессиональной юридической литературы и издания научных рецензируемых журналов, www.law-books.ru

Объединенная электронная редакция «ЮРКОМПАНИ» предлагает помощь в коммерческом издании ваших книг (монографий, учебников, учебных пособий, УМК) в самые сжатые сроки (2-3 недели).

Возможно присвоение грифов:

- ✓ 1) Рекомендовано Учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» (с указанием названия грифа на обложке книги и выдачей Сертификата),
- ✓ 2) Рекомендовано Научно-исследовательским институтом образования и науки (с указанием названия грифа на обложке и выдачей Сертификата),
- ✓ 3) Рекомендовано Научно-исследовательским институтом проблем образования и права (с указанием названия грифа на обложке книги и выдачей Сертификата).