

УДК 342.2

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ершов Никита Андреевич

студент 3 курса

Уральский Государственный Экономический Университет, г.Екатеринбург

Аннотация. В настоящей статье рассматривается сущность государственного управления, рассматриваются различные подходы к определению понятия государственного управления, анализируются определения и подходы отечественных авторов, а также выделяются признаки государственного управления, на основе которых предлагается авторское определение государственного управления.

Ключевые слова: государство, государственное управление, управление государством, определение, подходы к определению.

На настоящий момент, в связи с повсеместным развитием российской и мировой общественности, развитием отечественной и зарубежной научной мысли в области проблематик государственного и муниципального управления, актуализируется ряд новых проблем и задач, решение которых предстоит властным кругам и политическим организациям в самом ближайшем будущем. Так или иначе, но вместе с развитием общества, науки и государства, должна меняться и сущность некоторых устоявшихся феноменов, явлений и процессов. Государственное управление, будучи одной из составляющих политической жизни общества представляется важной составляющей любого государства, так как именно от качества принятия управленческих решений и скорости решения складывающихся социальных, экономических и культурных проблем зависит стабильность страны. ГУ, как феномен должен меняться в ногу со временем, - должны меняться функции, принципы и т.д., вследствие чего должны поменяться и подходы в определении того, что является государственным управлением.

Без определения понятия «государственное управление» невозможно будет и описать список проблем связанных с ним. Ровно также, как и у многих научных терминологических дефиниций, у государственного управления нет четкого и общепринятого определения, что однозначно представляется связывать с разностью подходов к его определению. На сегодняшний момент есть основания утверждать, что государственное управление можно определять в узком и широком смыслах[1]. В узком смысле, государственное управление рассматривается не применительно к государству вообще, но когда речь идет о конкретных государственных структурах, органах власти, внутри и в рамках которых и осуществляется

управление. В широком смысле, государственное управление определяют как сложноорганизованную систему управления государством через совокупность всех существующих органов государственной власти.

Думается, что определение государственного управления необходимо формировать исходя из определения его сущности, а также после анализа определений авторов предыдущих лет. Сущность государственного управления, на взгляд автора, исходит из его необходимости к существованию как феномена, для решения насущных государственных и/или региональных проблем по запросам общественности, которая своими настроениями и мнением и формирует легитимность деятельности тех или иных органов. Тем не менее, хотелось бы ввести некоторое допущение, а именно сущность ГУ будет значительно отличаться в разных государствах, например западной Европы и в РФ. Если в первых полномасштабно реализуется концепция сервисного государства и сущность ГУ будет сводиться к обслуживанию интересов большинства с реализацией общественно-полезных услуг населению и государственные органы это фактически проводники общественной воли через максимально эффективное использование общегосударственных ресурсов, то сущность ГУ в РФ будет существенно отличаться, так как хотя в нашей стране и прослеживаются зачатки сервисного государства (Например создание электронного правительства, портала государственных услуг), основная его цель сводится к саморазвитию, в частности социально-экономическому, а также самосохранению текущего строя. Осознавая это, в настоящей работе будут рассматриваться максимально универсальные, для любого государства, а как следствие и ГУ, принципы, цели, функции и т.д.

Целью государственного управления является решение проблем государственной важности. При этом, субъектом ГУ является государство, как главный политический институт жизни общества. Из сущности ГУ можно выделить наиболее общие функции, необходимые для дальнейшего формирования авторского определения. Следует отметить, что государственное управление необходимо тогда, когда рождается государство, поэтому функции государства как таковые, практически идентично совпадают с функциями государственного управления. Государство невозможно без ГУ, и именно посредством ГУ реализуются все государственные функции, которые можно разделить на:

1. Общие функции, к которым обычно относят: законотворчество, контроль за безопасностью, экономическое регулирование, проведение социальной политики и так далее.
2. Специфические функции которые уже определяют подгруппы основных перечисленных функций: набор государственных служащих, повышение их квалификации, налоговый контроль и так далее.

Некоторые авторы, ошибочно полагают, что государственное управление, это управленческая деятельность исключительно органов исполнительной власти, что в корне неверно, ведь фактически, функции государственного управления реализуются через все органы государственной власти, то есть также через судебную систему РФ и систему органов законодательной власти. Так как управление характеризуется предписанием определенного поведения со стороны субъекта управления в адрес объекта, то следовательно деятельность государственных органов которая носит предписательный характер для иных государственных или муниципальных органов, отдельных категорий граждан или общества в целом будет являться государственным управлением, а так как каждый государственный орган издает постановления, указы и распоряжения (в случае с должностными лицами), то можно утверждать о том, что все существующие органы государственной власти и должностные лица РФ осуществляют ГУ. Федеральное Собрание в РФ осуществляет деятельность по законотворчеству, что подразумевает создание предписаний как надо или не надо делать, а та же Прокуратура РФ следит за исполнением этих предписаний. Хотелось бы отметить, что несправедливо было бы также говорить о том, что государственное управление осуществляется посредством государственных органов власти законодательной, исполнительной и судебной ветвей, так как ГУ гораздо шире и включает в себя также государственные органы, которые не входят в общепринятые «ветви власти», к таковым относят: Федеральную Службу Безопасности, Прокуратуру РФ, Счетную Палату РФ, Избирательную комиссию РФ, Центральный Банк РФ, Институт уполномоченного по правам человека, а также Президента, как должностное лицо, его администрацию и иные органы.

В современной теории государственного управления сложилось несколько подходов к определению государственного управления, в их число входит:

1. Правовой подход, в соответствии с которым центральные ценности государственного управления, а как следствие и вся его сущность, исходит из верховенства права и защиты прав граждан.
2. Политический подход, в соответствии с которым сущность государственного управления сводится к максимальному воплощению воли народа.
3. Менеджеристский подход, в соответствии с которым, сущность государственного управления составляет стремление к эффективности и максимально эффективному распоряжению общественными ресурсами на благо населения и государства.

Анализ научных публикаций из открытых источников свидетельствует, что подходы к определению государственного управления делятся также на процессуальный подход (то есть отношение к ГУ как процессу управления), феноменальный подход (т.е. ГУ рассматривается как феномен), а также деятельностный (т.е. ГУ рассматривается как деятельность). Деление

подходов на представленные исходит из того, как понимать «управление», - как феномен, деятельность или процесс. На наш взгляд, управление нельзя назвать процессом, так как процессом по всей своей сути является формирование и обоснование управленческих решений, которые являются составной частью управления, но сам термин управление гораздо шире.

Важной частью настоящего теоретического исследования является сравнение распространенных определений ГУ.

Глазунова и Борискин, не смотря на то, что у них нет совместных трудов, приводят очень схожие определения: «ГУ – это целенаправленное организующее, регулирующее воздействие государства на общественные процессы, отношения и деятельность людей»[2] и «ГУ – это властное целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства на общественные отношения в целях их упорядочения, сохранения и преобразования в интересах общества»[3].

Государственное управление, на наш взгляд, является именно деятельностью, однако можно рассматривать ГУ и как феномен, но этот подход близок к философскому, а значит, подход к определению ГУ как феномену не сможет максимально достоверно раскрыть его сущность, заставляя вязнуть исследователей в философских вопросах происхождения, способах организации общества и т.д., именно поэтому мы трактуем ГУ как деятельность.

От остальных определений, методологический подход в которых разнится с нашим, мы постараемся извлечь сильные стороны, чтобы учесть их в дальнейшем определении.

Матюшин М.Н. говорит о том, что ГУ это – « практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу». С этим определением трудно поспорить, так как действительно, любое властно-управленческое действие должностного лица или целого органа власти может:

А) приводить или стремиться к упорядочиванию действующих общественных отношений.

Б) быть направленным на сохранения текущего положения дел в государстве, в общественных отношениях, в той или иной сфере жизни общества.

В) Преобразовывать (в том числе разрушать или стремиться к разрушению государственности или тех или иных общественных отношений) или стремиться к преобразованию той или иной сферы общественных отношений.

Четвертого варианта быть не может, поэтому примем данное «разделение» за объективное и учтем его в формировании конечного определения.

Согласно административному словарю, государственное управление есть особый вид социального управления. Такое определение, разумеется, является слишком широким и не

может быть близко к эталону определения максимально подробного, лаконичного и непротиворечиво отражавшего сущность ГУ.

Кнорринг В.И. определяет государственное управление как систему политических, правовых и экономических методов управления и регулирования, применяемую государственным аппаратом для оптимизации общественной деятельности людей[4]. Этот же автор приводит иное определение ГУ, - «это реализация законов страны и организация общественных отношений для защиты государственных интересов и политики страны»[4]. Однако, что имеется ввиду под государственными интересами автором не уточняется, а значит это может быть как совокупность общественных интересов и правящих кругов, так и интересы только должностных лиц, которые выражаются в общегосударственные интересы, хотя по факту таковыми не являются. В то же время, второе определение данного автора мы также не можем принять вследствие того, что волевой государственно-управленческий акт, например, должностного лица, не всегда может коррелировать с государственными интересами.

Носова Н.П. также дает две различных трактовки понятия ГУ, в первой, «это регулирование поведения управляемого объекта (как государственного, так и негосударственного) государственными органами, организациями и должностными лицами в целях, определяемых государством, направление деятельности объекта путем применения различных средств (экономических, административных, идеологических и др.)»[5]. Второе определение гласит, что «это исполнительно-распорядительная и организационная деятельность государства, его органов и должностных лиц»[5]. С позицией данного автора мы согласны также, но лишь отчасти.

На наш взгляд, следует отметить важную методологическую особенность в подходе к определению ГУ, которую по непонятным причинам игнорируют отечественные исследователи. Категория государственного управления фактически тождественна управлению государством. В специфических ситуациях, как показывает отечественный исторический опыт и опыт зарубежных государств, субъектом государственного управления наряду с государственными инстанциями и должностными лицами выступает непосредственно народ этого государства. Субъектом государственного управления он становится тогда, когда вовлечен напрямую в процесс принятия решений государственной важности, например через референдумы. Если в социальной политике, общество, являясь объектом такой политики, может, в случае «приобретения облика» гражданского, но все-таки оставаясь обществом, становиться уже субъектом социальной политики, то почему в государственном управлении народ, являясь совокупностью представителей гражданского общества (если такое конечно есть) той или иной страны, не может выступать субъектом государственного управления?

Таким образом, подводя заключение настоящему исследованию, можно выделить наиболее общие, сформированные признаки государственного управления, которые сложились в процессе анализа научных работ отечественных ученых:

1. ГУ является деятельностью и фактически может быть как действием, так и бездействием.
2. ГУ направлено на упорядочивание, сохранение или преобразование текущего положения дел в общественных отношениях.
3. ГУ осуществляется должностными лицами государства, органами государственной власти, а также, в специфических ситуациях, народом страны.

На наш взгляд, государственное управление представляет собой деятельность субъектов государственной власти направленную на упорядочивание, сохранение или преобразование текущего положения дел государственной важности, перечень которых, различными способами фиксируется нормативно-правовыми актами этого государства.

Список литературы:

1. Старилов Ю.Н. Административное право. Воронеж, 2001. С. 174.
2. Глазунова Н.И. Система государственного управления / Н.И. Глазунова. –М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 552 с.
3. В.В. Борискин, Н.М. Поликарпова, С.Г. Тихомиров. Государственное управление, государственная служба и их документационное обеспечение. – М.: Проспект, 2006.
4. Кнорринг В.И. Основы государственного и муниципального управления. - М.: Экзамен, 2005.
5. Носова Н.П. Государственное и муниципальное управление. - Тюмень: изд-во Тюменского гос. университета, 2006.
6. Сицинская М. В. Сущность и соотношение понятий “государственное управление”, “государственный контроль”, “демократический гражданский контроль” в сфере национальной безопасности // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-i-sootnoshenie-ponyatiy-gosudarstvennoe-upravlenie-gosudarstvennyy-kontrol-demokraticheskiy-grazhdanskiy-kontrol-v-sfere> (дата обращения: 24.10.2018).