Евразийская адвокатура. 2023. № 1 (60). С. 115.
Eurasian advocacy. 2023;(1(60)):115.

Политика и экономика Евразии

Научная статья
УДК 342.5
doi 10.52068/2304-9839_2023_60_1_115

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ХАЙРОВ Айрат Дамирович
Аспирант кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета
420008, Россия, Республика Татарстан, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, корп. 1, Российская Федерация

Аннотация: На сегодняшний день в общей теории государственного управления сложились несколько разнообразных подходов к пониманию его сущности. Так, государственное управление рассматривается в виде: социально-правового явления или разновидности целенаправленного воздействия на общественные процессы; публично-правового явления, сущность которого наиболее полно передает категория публичного управления; политико-административного явления; служебно-административного явления; публично-административного явления, содержание которого раскрывается через категорию публичного администрирования и т. д.

В статье исследуются основные теоретические подходы к пониманию сущности государственного управления, что в последующем поможет установить ключевые уровни внешнего воздействия принципов деятельности государственно-правового явления, выделяя при этом принцип законности, гласности, коллегиальности и т. д.

Ключевые слова: государственное управление, органы исполнительное власти, социальное управление, публичное управление, публичное администрирование, государственное администрирование, административное управление, принцип гласности

Для цитирования: Хайров А.Д. К вопросу о понятии государственного управления // Евразийская адвокатура. 2023. № 1(60). С. 115. https:// doi.org/10.52068/2304-9839_2023_60_1_115

Policy and economy of Eurasia

Original article

TO THE QUESTION OF THE CONCEPT OF STATE ADMINISTRATION

KHAYROV Ayrat Damirovich
Postgraduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Faculty of Law of the Kazan (Volga Region) Federal University
420008, Russia, Republic of Tatarstan, Kazan, Kremlevskaya str., 18, building 1, Russian Federation

Abstract: Today, in the general theory of public administration, several different approaches to understanding its essence have developed. Thus, public administration is considered in the form of: a social and legal phenomenon or a variety of targeted impact on social processes; a public legal phenomenon, the essence of which most fully transfers the category of public administration; political and administrative phenomena; service and administrative phenomena; public-administrative phenomenon, the content of which is disclosed through the category of public administration, etc.

In the article, the author explores the main theoretical approaches to understanding the essence of public administration, which will subsequently help to establish the key levels of external influence of the principles of the activities of the state legal phenomenon, while highlighting the principle of legality, publicity, collegiality, etc.

Keywords: state administration, executive authorities, social management, public administration, public administration, state administration, administrative management, principle of publicity

For citation: Khayrov A.D. To the question of the concept of state administration = Eurasian advocacy. 2023;1(60):115. (In Russ.). https://doi.org/10.52068/2304-9839_2023_60_1_115

© Хайров А.Д., 2023

Система управления, одним из элементов которой выступают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в юридической и иных общественных науках рассматривается в качестве неотъемлемого атрибута общества и (или) государства, определяющего содержание таких понятий, как социальное управление [1], публичное администрирование, публичное управление [2], государственное управление [3], государственное администрирование [4], административное управление [5] и пр.

С позиции исследовательской задачи наибольший интерес представляет междисциплинарная категория государственного управления, имеющая как нормативное, так и научно-теоретическое обоснование. В частности, Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [6] раскрывает государственное управление в качестве деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. В свою очередь, Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [7], основывающийся на положениях Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» [8], нормативно закрепляет понятие национальной безопасности как состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны, а к способам ее обеспечения относит достижение целей и задач, предусмотренных стратегическими национальными приоритетами.

В свою очередь, рассматриваемое понятие в общей теории государственного управления раскрывается неоднозначно.

Во-первых, государственное управление рассматривается в виде социально-правового явления или разновидности целенаправленного воздействия на общественные процессы. В данном случае специфика государственного управления выявляется, исходя из представлений о социальном управлении как особом типе управления, основанном на властно-волевых, традиционных установках, возникающих внутри человеческого коллектива в целях организации данного коллектива как механизма реализации общественных связей [9].

Соответственно, государственное управление некоторые авторы (В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Н.А. Лось и др.) предлагают трактовать как вид социального управления, связанный с целенаправленным использованием на основе общих принципов механизмов государственного принуждения, которые могут быть применены как в управлении государством, так и общественной структурой [10].

Во-вторых, констатируется, что государственное управление есть публично-правовое явление, сущность которого наиболее полно передает категория публичного управления. Раскрывая природу публичного управления, И.В. Понкин подчеркивает, что оно представляет собой комплекс механизмов, процессов, взаимоотношений и интересов, посредством которых граждане (объединения граждан) выражают свои интересы, осуществляют права и обязанности, а также регулируют разногласия [11]. Другие авторы (В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Лось и др.) считают, что публичное управление есть открытое, гласное, происходящее в присутствии людей управление, предназначенное для публики, общества, находящееся в их распоряжении [12].

Через призму особых свойств публичного управления государственное управление рассматривается как сознательное воздействие всех государственных институтов на деятельность общества, его отдельные группы, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества [13].

Полагаем, что публичное управление можно трактовать как систему взаимодействий и взаимоотношений институтов общества и государства, ориентированную на открытое и гласное обсуждение, принятие и реализацию управленческих решений (актов публичного управления), а также транспарентный процесс воздействия на объекты управления для удовлетворения общественных целей, интересов и потребностей. В свою очередь, государственное управление с таких позиций предстает как упорядоченная система взаимодействий и взаимоотношений субъектов публично-правовых отношений, ориентированная на открытое и гласное обсуждение, принятие и реализацию нормативных и иных правовых актов, публично-властное воздействие на общественные процессы в целях удовлетворения общих интересов и потребностей в рамках, установленных законом.

В-третьих, государственное управление характеризуется как политико-административное

явление, и данное понимание в юридической и иных общественных науках является наиболее распространенным.

В частности, государственное управление рассматривается в широком смысле как непрерывное осуществление государственной власти, выражаемое в принятии политико-государственных решений и их реализации, в контроле за соблюдением в обществе режима законности и правопорядка [14]. При этом в узком значении государственное управление отождествляется исключительно с исполнительно-распорядительной деятельностью органов государственного управления. В этой связи группа авторов (Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский и Ю.Н. Старилов) отмечают, что государственное управление есть 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 сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства [15].

В таком контексте государственное управление, особенно если речь идет о политическом руководстве, может раскрываться и как целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность индивидов [16], или как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу [17], либо как процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти [18].

В то же время, к примеру, Ю.Е. Аврутин считает, что государственное управление необходимо трактовать в одном единственном понимании как исполнительно-распорядительную деятельность специально созданных органов, функционально и компетенционно отличающихся от иных форм реализации государственной власти [19].

Полагаем, что сохранение сложившегося понимания государственного управления в широком и узком значениях является субъективным требованием, поскольку отражает специфику функционирования единого механизма управления делами в федеративном государстве, дифференцируемого на несколько территориальных уровней, каждый из которых располагает собственным конституционно-правовым статусом и формами публично-территориальной самоорганизации населения.

В-четвертых, отдельные авторы рассматривают государственное управление в качестве служебно-административного явления. К примеру, Г.А. Купряшин считает, что государственное управление представляет собой профессиональную деятельность государственных служащих по выполнению решений, принимаемых законодательной, исполнительной и судебной властями [20].

Несмотря на то, что муниципальная служба, как отмечает в одной из своих правовых позиций, изложенной в Постановлении от 13 февраля 2020 года № 8-П [21], Конституционный Суд Российской Федерации, выступает самостоятельным видом публичной службы, в том числе с точки зрения выполняемых задач, а также принципов организации и функционирования, взаимосвязь государственной гражданской службы с муниципальной службой, их единая публичная природа позволяет, на наш взгляд, определить государственное управление как профессиональную деятельность государственных и муниципальных служащих по исполнению решений, принимаемых органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

В-пятых, государственное управление может рассматриваться через призму публичного администрирования. В этом случае оно предстает как публично-административное явление, сущность которого раскрывается через категорию публичного администрирования. По мнению А.М. Гоголева, публичное администрирование представляет собой деятельность в системе институтов публичной власти (органы государственной власти, органы местного самоуправления, негосударственные организации, участвующие в выполнении функций публичной власти) и публичной службы, направленную на удовлетворение общественных и государственных потребностей, исполнение нормативных правовых актов, обеспечение верховенства права, соблюдение Конституции Российской Федерации, реализацию прав и законных интересов граждан [22].

Представленные подходы к пониманию государственного управления в дальнейшем помогают установить основные уровни внешнего воздействия принципов деятельности государственно-правового явления, выделяя при этом принцип законности, гласности, коллегиальности и т. д.

Список источников

1. Дыленова Т.В. К вопросу о понятии «система управления обществом» // Известия Саратовского Университета. Серия «Социология. Политология». 2012. Т. 12. Вып. 2. С. 44–46.
2. Купряшин Г.Л. Публичное управление // Политическая наука. 2016. № 2. С. 103.
3. Глушакова О.В., Вайсберг Я.Л. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление» // Экономика. Менеджмент. Инновации. 2013. № 6. С. 2–9.
4. Волчкова Л.Т., Минина В.Н. Реформирование государственного управления в контексте основных тенденций развития современного общества // Государственное управление. Электронный вестник. 2006. № 7.
5. Тугушева Д.В. Сущность и содержание государственного управления и администрирования в экономике и социальной сфере // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2009. № 3.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26. Ч. 1. Ст. 3378.
7. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.publication.pravo.gov.r].
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.
9. Каннуникова Н.Г. Эволюция управления и основные подходы к определению его понятия. Социальное управление // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 20–25.
10. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Лось, Ю.А. Холоденко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. С. 24.
11. Понкин И.В. Понятие «управление» и «публичное управление» в общей теории публичного управления [Электронный ресурс]. URL: http://ebox.nbu.bg/pa2015/16_Igor%20Ponkin_RUSIA.
12. Особенности публичного управления в современной России: монография / О.Г. Александров, Р.Р. Вафин, В.В. Запарий, Я.М. Злоченко и др.; под общ. ред. проф. Т.М. Резер. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. С. 16.
13. Кудряшова Л.В. Основы государственного и муниципального управления: учеб. пособ.: в 2 ч. Ч. 1. Основы государственного управления. Томск, 2015. С. 8.
14. Иванова А.А. Научные основы государственного и муниципального управления: учеб. пособ. Ижевск: ИЭ и У ФГБОУ ВО «Уд ГУ», 2018. С. 4.
15. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов: 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 30–31.
16. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: в 2 т. Т. 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2015. С. 38.
17. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид. лит. 1997. С. 31.
18. Рой О.М. Основы государственного и муниципального управления: учеб. пособ. 4-е изд. Стандарт третьего поколения. СПб.: Питер, 2013. С. 17.
19. Аврутин Ю.Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 83–84.
20. Купряшин Г.А. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Юрайт, 2015. С. 20.
21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2020 года № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» [Электронный ресурс]. URL: http://www.publication.pravo.gov.ru.
22. Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 141, 145.

References

1. Dy`lenova T.V. K voprosu o ponyatii «sistema upravleniya obshhestvom» // Izvestiya Saratovskogo Universiteta. Seriya «Sociologiya. Politologiya». 2012. T. 12. Vy`p. 2. S. 44–46.
2. Kupryashin G.L. Publichnoe upravlenie // Politicheskaya nauka. 2016. № 2. S. 103.
3. Glushakova O.V., Vajsberg Ya.L. O sushhnosti, soderzhanii i sootnoshenii ponyatij «gosudarstvennoe upravlenie», «social`noe upravlenie», «publichnoe upravlenie» // E`konomika. Menedzhment. Innovacii. 2013. № 6. S. 2–9.
4. Volchkova L.T., Minina V.N. Reformirovanie gosudarstvennogo upravleniya v kontekste osnovny`x tendencij razvitiya sovremennogo obshhestva // Gosudarstvennoe upravlenie. E`lektronny`j vestnik. 2006. № 7.
5. Tugusheva D.V. Sushhnost` i soderzhanie gosudarstvennogo upravleniya i administrirovaniya v e`konomike i social`noj sfere // Vestnik Majkopskogo gosudarstvennogo texnologicheskogo universiteta. 2009. № 3.
6. Sobranie zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii. 2014. № 26. Ch. 1. St. 3378.
7. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 2 iyulya 2021 goda № 400 «O Strategii nacional`noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii» [E`lektronny`j resurs]. URL: http://www.publication.pravo.gov.r].
8. Sobranie zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii. 2011. № 1. St. 2.
9. Kannunikova N.G. E`volyuciya upravleniya i osnovny`e podxody` k opredeleniyu ego ponyatiya. Social`noe upravlenie // Administrativnoe pravo i process. 2012. № 9. S. 20–25.
10. Gosudarstvennoe i municipal`noe upravlenie: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata / V.P. Vasil`ev, N.G. Dexanova, Yu.A. Los`, Yu.A. Xolodenko. 3-e izd., pererab. i dop. M.: Yurajt, 2019. S. 24.
11. Ponkin I.V. Ponyatie «upravlenie» i «publichnoe upravlenie» v obshhej teorii publichnogo uprav-

leniya [E`lektronny`j resurs]. URL: http://ebox.nbu.bg/pa2015/16_Igor%20Ponkin_RUSIA.

12. Osobennosti publichnogo upravleniya v sovremennoj Rossii: monografiya / O.G. Aleksandrov, R.R. Vafin, V.V. Zaparij, Ya.M. Zlochenko i dr.; pod obshh. red. prof. T.M. Rezer. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta, 2018. S. 16.

13. Kudryashova L.V. Osnovy` gosudarstvennogo i municipal`nogo upravleniya: ucheb. posob.: v 2 ch. Ch. 1. Osnovy` gosudarstvennogo upravleniya. Tomsk, 2015. S. 8.

14. Ivanova A.A. Nauchny`e osnovy` gosudarstvennogo i municipal`nogo upravleniya: ucheb. posob. Izhevsk: IE` i U FGBOU VO «Ud GU», 2018. S. 4.

15. Baxrax D.N., Rossinskij B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo: uchebnik dlya vuzov: 2-e izd., izm. i dop. M.: Norma, 2005. S. 30–31.

16. Oxotskij E.V. Teoriya i mexanizmy` sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya: v 2 t. T. 1: uchebnik i praktikum dlya bakalavriata i magistratury`. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Yurajt, 2015. S. 38.

17. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: kurs lekcij. M.: Yurid. lit. 1997. S. 31.

18. Roj O.M. Osnovy` gosudarstvennogo i municipal`nogo upravleniya: ucheb. posob. 4-e izd. Standart tret`ego pokoleniya. SPb.: Piter, 2013. S. 17.

19. Avrutin Yu.E. K voprosu ob optimizacii terminologii teorii gosudarstvennogo upravleniya i administrativnogo prava v kontekste ponimaniya e`ffektivnogo, nadlezhashhego, razumnogo publichnogo upravleniya // Zhurnal rossijskogo prava. 2016. № 7. S. 83–84.

20. Kupryashin G.A. Osnovy` gosudarstvennogo i municipal`nogo upravleniya: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata. M.: Yurajt, 2015. S. 20.

21. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 13 fevralya 2020 goda № 8-P «Po delu o proverke konstitucionnosti punktov 1 i 2 stat`i 5 Federal`nogo zakona «O municipal`noj sluzhbe Rossijskoj Federacii» v svyazi s zhaloboj grazhdanki N.G. Maly`shevoj» [E`lektronny`j resurs]. URL: http:// www.publication.pravo.gov.ru.

22. Gogolev A.M. Publichnoe administrirovanie kak pravovaya kategoriya // E`konomika. Nalogi. Pravo. 2015. № 3. S. 141, 145.

Статья поступила в редакцию 19.01.2023; одобрена после рецензирования 04.02.2023; принята к публикации 04.02.2023.

The article was submitted 19.01.2023; approved after reviewing 04.02.2023; accepted for publication 04.02.2023.

ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Мы рады представить вашему вниманию
ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

Деятельность нашего института направлена на разработку актуальных проблем юридической науки в евразийском правовом пространстве. Институт проводит фундаментальные и прикладные исследования в области государственно-правовых наук, международного права, адвокатуры и нотариата, социологии права, политологии, интерэкоправа, изучает закономерности правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, разрабатывает на этой основе практические рекомендации, принимает участие в разработке законопроектов, содействует повышению профессионального уровня юристов, организует и участвует в проведении научных мероприятий, оказывает консультационные услуги в области права, а также редакционно-издательские услуги.

Приглашаем вас к сотрудничеству!

Контактная информация

Website: www.eurasniipp.ru E-mail: info@eurasniipp.ru Телефон: +7-917-40-61-340