

УДК 343

Концепция «государственного управления» в советском правоведении (сравнительный анализ)

Ольга Дмитриевна Карнаух

Сочинский государственный университет, Россия
354000, Сочи, ул. Советская, 26 а
Старший преподаватель
E-mail: urfakultet@mail.ru

Аннотация. В статье представлен историко-правовой анализ концепции «государственное управление», выработанной юридической наукой в советский период. Особое внимание уделено основным положениям о классовости государственного управления, идеологии господствующего класса, оптимизации функций государственного управления и практике применения юридических норм.

Ключевые слова: предмет государственного управления; признаки и функции государственного управления; стороны правоотношений в области государственного управления.

Введение. Проблема государственно-правового управления была и остается предметом определенных дискуссий как для исследователей в области теории государства и права, так и в сферах конституционного и административного права [1]. Проблема государственного управления разрабатывалась многими дореволюционными учеными: А.Д. Градовским, Н.М. Коркуновым, В.В. Ивановским, А.И. Елизаровым, А.А. Алексеевым, Ф.М. Дмитриевым и др.

Обсуждение. Анализ взглядов дореволюционных ученых показывает, что проблема государственно-правового управления представляет собой сложное, многоплановое понятие. Были выработаны различные подходы к пониманию государственного управления, что свидетельствует о напряженном поиске оптимальных моделей государственно-правового управления Российской империей, царящем в академической юридической среде.

С установлением советской власти в России, как и все общественные науки, юриспруденция, в том числе теория государственно-правового управления, были подвергнуты коренному пересмотру сквозь призму классового подхода и других идеологических догм марксизма-ленинизма.

Как утверждал В.И. Ленин, представляя собой организованную силу господствующего класса, государство осуществляет свою власть с помощью особо подобранных лиц, для которых политическое управление другими людьми стало профессией. Обязательным элементом государственного механизма является идеология господствующего класса, которая воздействует на массы в выгодном для него направлении. Распорядительно-исполнительная деятельность государства – управление, осуществляемое в интересах господствующего класса, – направлена на то, чтобы заставить выполнять законы. Из всех форм выражения функций государства управление является наиболее старой и наиболее развитой формой, так как законодательство и правосудие, особенно на ранних ступенях развития государства, ограничены узкими пределами и лишь в результате усложнения задач государства начинают постепенно расширяться, оставляя за управлением главенствующее место. К сфере управления относится предшествующая законодательству подготовительная деятельность (например, в министерствах в XIX – начале XX вв.). Управление содействует суду в отправлении его функций, обеспечивает через полицию, жандармерию и тюрьмы исполнение судебных решений [2].

По мнению профессора М. Рейснера, одного из создателей первой советской конституции, государственное управление включает заведование административным аппаратом, ведение общего хозяйства страны, управление в социальной, полицейской, военной и других сферах [3].

Исследователь А.А. Аскеров утверждал, что вопросы организации работы государственного аппарата, научное обобщение организационно-политических отношений, складывающихся в процессе практической деятельности советского государства, являются предметом советского государственного управления. Оно представляет собой систему правовых и организационных отношений. Руководствуясь классовым подходом, он полагал, что «разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную никогда не осуществлялось и осуществлено быть не может, так как господствующий класс не заинтересован в фактическом делении своей власти на независимые друг от друга части» [4].

В 1950-е гг. председатель Совета министров СССР Н.А. Булганин указывал, что управленческий аппарат должен быть минимальным, но сильным, экономичным, деловым и гибким. Основным недостатком является то, что в ряде органов управления не изжит многоступенчатость. В аппарате многих министерств и ведомств дело управления рассредоточено по многочисленным отделам, секторам и другим подразделениям; существуют промежуточные звенья между министерствами и предприятиями и параллельно действующие организации, особенно в области снабжения. Все это ведет к удорожанию государственного аппарата, порождает излишнюю бюрократическую переписку, отвлекает руководящие кадры от непосредственной организации производства, снижает персональную ответственность каждого работника за порученное дело [5].

Отсюда видно, что в руководстве советского государства существовало представление об оптимизации функций государственного управления посредством сокращения государственного аппарата, более точного определения компетенции каждого структурного подразделения.

По мнению профессора Ю.А. Тихомирова, предметом советского государственного управления являлась практика применения юридических норм конституционного, административного и некоторых других отраслей права. Например, при исследовании деятельности представительных органов неизбежно изучение практики применения норм гражданского, финансового, трудового права и т.д. Сам процесс применения юридических норм в то же время нередко представлял собой «нормоустановительный процесс» (когда во исполнение законов и иных актов последовательно принимаются нормативные акты местными органами управления) [6]. Таким образом, подчеркивается правообразующий и правоприменительный характер государственного управления.

Как отметил исследователь Р.А. Сафаров, сторонами в правоотношениях в области государственного управления выступали государственные органы, общественные организации и граждане. Предметом науки государственного управления являлись также вопросы демократии и самоуправления, а не только указанные выше субъекты и связанные с ними отношения [7].

По мнению Ю.М. Козлова, государственное управление можно охарактеризовать как всю деятельность государства по организующему воздействию на общественные отношения [8].

Профессор Г.В. Атаманчук [9] выделял три признака государственного управления: управленческое воздействие на государственную власть; распространенность государственного управления на все общество (его всеобщность); системность (состоит из элементов: государственная власть, общественная система, право). Указанный автор дает следующее определение государственного управления как научно обоснованного, планомерного, непрерывного, властного воздействия государства на общественную систему, осуществляемого преимущественно в правовой форме и направленного на непосредственную, практическую организацию и регулирование поведения и деятельности людей, их коллективов, общества в целом.

По мнению А.Е. Русецкого [10], государственное управление – осуществляемая на основе законов и других нормативных актов организующая, исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, общественных и иных негосударственных формирований, наделенных соответствующими государственно-властными полномочиями. Государственное управление или управление делами государства осуществляют все ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная власть. Все они реализуют единые цели

государства, проводя определенную стратегическую линию внутренней и внешней политики.

Результаты. Проводя сравнительный анализ этих определений, следует отметить, что оба автора выделяют властную направленность данной деятельности. В то же время Г.С. Атаманчук выделяет ряд существенных особенностей государственного управления (научная обоснованность, непрерывность, плановость, направленность на общество в целом и на отдельные социальные группы). А.Е. Русецкий же подчеркивает правовую направленность государственного управления и применяет теорию государственного управления к принципу разделения властей, акцентируя также внимание на деятельности органов местного самоуправления.

По мнению профессора Ю.М. Козлова, государственное управление – это деятельность государства по организующему воздействию на общественные отношения [10]. Организационная направленность государственной управленческой деятельности подчеркивается также исследователем Г.С. Яковлевым. Он полагал, что государственное управление включает две функции – организационную и политическую. Применительно к организационной функции государственное управление – это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления – государства на объекты управления – общество, различные социальные образования и отдельных членов общества. Исходя из политической функции, государственное управление – это управление различными социальными группами [11]. В 80-е гг. XX в. организационные начала в государственном управлении были развиты исследователем Ю.В. Тодорским, который в своих работах уточнял, что при изучении государственного управления интерес представляет не характер реализации правовых норм в правовых отношениях, а складывающиеся организационные отношения, безотносительно к тому, урегулированы они правовыми нормами или нет. Главным является изучение организационных отношений, складывающихся в деятельности представительных органов и их депутатов [12].

Функциональная направленность теории государственного управления, развитая советскими учеными, была дополнена системно-структурным подходом к изучаемому предмету в работах М.П. Лебедева и А.К. Белых.

Так, исследователь М.П. Лебедев утверждал, что государственное управление – это организующая деятельность управляющих подсистем, т.е. субъектов [13]. В то время как А.К. Белых определял государственное управление как «взаимодействие управляющей и управляемой систем в процессе использования объективных законов последней» [14]. Эту позицию поддерживал П.Н. Лебедев, полагавший, что «государственное управление – это, конечно, воздействие, но, точнее, взаимодействие субъекта и объекта» [15].

Профессор Б.П. Курашвили полагал, что государственное управление – это властное воздействие субъекта на объект. Такое определение по существу адекватно отражает специфическую ориентацию и роль субъекта управленческой деятельности. В то же время не характеризует всей системы организационных связей между субъектом и объектом управления, не учитывает «зависимой» активности субъекта и определяющей роли объекта в этих связях [16]. Таким образом, автор солидарен с точкой зрения П.Н. Лебедева, подчеркивающего активную роль объекта управления во взаимодействии с управляющим субъектом.

В отличие от позиции большинства исследователей, подчеркивавших властный характер организационно-правовой формы государственного управления, профессор В.А. Кикоть предлагал иное видение данной проблемы. Он писал о договорной форме государственного управления, отмечая, что применение государственными органами в договорном порядке различных стимулов, получение контрагентами пользы от такого сотрудничества все чаще оказываются более эффективными средствами управления, чем использование традиционных властных отношений [17].

Заключение. Вероятно, применительно к 70-м гг. XX в. в СССР в условиях низкого уровня преступности, стабильного поступательного развития общества, эффективной охраны законности и правопорядка, акцент на договорные начала управленческой деятельности государства, предложенный В.А. Кикотем, представляется обоснованным и уместным. Однако в современных условиях XXI в., характеризующихся кризисным состоянием общества, его незащищенностью от преступности, в т.ч. организованной, когда особую опасность представляют терроризм, коррумпированность государственного

аппарата, идея договорных отношений в государственно-правовом управлении страной выглядит утопической, не может быть применима, т.к. не содержит в себе охранительных механизмов взаимодействия субъекта и объекта государственного управления.

Примечания:

1. См.: Воробьева Н.А. Лебедева Н.В. Правовые ограничения функционирования государственной власти в Российской Федерации // Известия Сочинского государственного университета. №2. 2009. С. 207-213.
2. Ленин В.И. Собрание соч. 5-е изд. М.: Издательство политической литературы. 1967–1981. Т. 2. С. 72; Т. 28. С. 261; Т. 29. С. 443.
3. Рейснер М. Государственное управление // Энциклопедия «Гранат». Т. 16. М.: Изд. Гранат, 1911. С. 410-411.
4. http://society.polbu.ru/koveshnikov_gosuprav/cho5_v.html; http://www.pravo.xpcc.ru/book_z319_page_6.html
5. Булганин Н.А. Речь на второй сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва. М.: Изд-во «Правда», 1955. С. 9-10.
6. Тихомиров Ю.А. Конференция «О предмете науки советского строительства» // Советское государство и право, 1961. № 5. С. 116-120.
7. Сафаров Р.А. Конференция «О предмете науки советского строительства» // Советское государство и право. 1961. № 5. С. 116-120.
8. Козлов Ю.М. Сущность государственного управления. Государственное управление и административное право. М.: Наука, 1976. С. 20; Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством. М.: Наука, 1969. С. 14.
9. Атаманчук Г.В. Сущность государственного управления. М.: Мысль, 1980. С. 40; Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юр. лит., 1990. С. 24.
10. Русецкий А.Е. Государственное управление. <http://www.tarasei.narod.ru/read/st7.htm>
11. Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. М.: Юрид. лит., 1974. С. 23-24.
12. Тодорский Ю.В. Руководство местных Советов развитием социалистической промышленности. М.: Наука, 1982. С. 198; Тодорский Ю.В. За дальнейшее развитие науки советского строительства // Советское государство и право. 1961. № 5. С. 120.
13. Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления советским обществом. М.: Мысль, 1974. С. 10-11.
14. Белых А.К. Управление и самоуправление. Л.: Наука, 1972. С. 27.
15. Лебедев П.Н. Социальное управление. Л.: Изд. ЛГУ, 1982. С. 147-149.
16. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М.: Наука, 1987. С. 73.
17. Кикоть В.А. Договорные формы управления. М.: Наука, 1972. С. 39, 45.

UDC 343

“Public Administration” Concept in Soviet Legal Studies (Comparative Analysis)

Ol'ga D. Karnaukh

Sochi State University, Russia
26a, Sovetskaya street, Sochi city, 354000
Senior teacher
E-mail: urfakultet@mail.ru

Abstract. The article is focused on historic and legal analysis of “public administration” concept, developed by jurisprudence in Soviet period. Special attention is attached to major provisions, concerning class system of public administration, ideology of ruling class, optimization of public administration functions and practice of legal rules application.

Keywords: public administration subject; features and functions of public administration; parties of legal relations in public administration.