

Кодзокова Ляца Арсеньевна

кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры организации
правоохранительной деятельности
Северо-Кавказского института
повышения квалификации (филиала)
Краснодарского университета МВД России

ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНИЯ КАК СФЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация:

В статье рассматривается понятие «управление» исходя из особенностей применения административно-правовых норм. Анализируются цели, субъекты, объекты, содержание и принципы государственного управления. Особое внимание уделяется взаимосвязи таких административно-правовых категорий, как «государственное управление» и «исполнительная власть». Сделан вывод о том, что управление является ключевым механизмом реализации норм административного права.

Ключевые слова:

государственное управление, исполнительная власть, административно-правовые нормы, правотворчество, принципы управления.

Kodzokova Lyatsa Arsenyevna

PhD in Law, Lecturer,
Department for Organization of
Law Enforcement Activities,
North Caucasus Institute for Advanced Training,
branch of Krasnodar University of
the Ministry of Internal Affairs of Russia

THE CONCEPT OF MANAGEMENT AS A SPHERE OF ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT

Summary:

The article considers the 'management' concept in the context of specific features of administrative law enforcement. The author reviews purposes, subjects, objects, content and principles of the public administration. The special attention is paid to interrelation of such administrative and legal categories as 'public administration' and 'executive power'. It is concluded that the management is the key mechanism of the administrative law enforcement.

Keywords:

public administration, executive power, administrative law, lawmaking, principles of management.

Жизнедеятельность любого государства и общества немислима без согласованных действий граждан и их объединений. Вместе с тем любая совместная деятельность нуждается в управлении, без которого всякие действия теряют смысл. Еще К. Маркс утверждал, что «всякая непосредственно общественная или совместная деятельность нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов» [1, с. 324].

В самом общем виде управление представляет собой деятельность по руководству чем-либо, основное предназначение которой заключается в обеспечении сохранения и функционирования определенной структуры, реализации ее жизнедеятельности. В связи с этим представляется, что достаточно полно охарактеризовал управление профессор Г.В. Атаманчук: «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сокращения или преобразования, опирающееся на его властную силу» [2, с. 62].

Будучи исторически сложившейся формой реализации государственной власти, государственное управление ориентировано на удовлетворение потребностей общества с целью обеспечения его жизнедеятельности.

Отметим, что еще в юридической литературе советского периода государственное управление рассматривалось в качестве тождественного исполнительно-распорядительной деятельности его органов либо всех государственных органов – исполнительной по отношению к закону и распорядительной, выражающейся во властном воздействии на общественные отношения.

В то же время исполнительная власть «производна от государственного управления и призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности» [3, с. 14].

Мы не совсем согласны с позицией законодателя относительно использования понятия «управление». В частности, в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [4] дается определение исследуемой дефиниции: «Государственное управление – деятельность органов государственной власти по реализации

своих полномочий в сфере социально-экономического развития России и обеспечения национальной безопасности страны». Однако анализ норм Конституции РФ позволяет сделать вывод о том, что понятие «управление» заменено понятием «исполнительная власть».

Следует согласиться с мнением Э.В. Талапиной, что «законодательство содержит системный пробел – ни единого акта, ни серии актов, регулирующих государственное управление как процесс, нет ни на федеральном, ни на региональном уровнях» [5, с. 98].

Вместе с тем следует отметить, что термин «государственное управление» используется в ряде нормативных актов, регулирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти. Действительно, деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации заключается в непосредственном управлении государственными делами. То, что деятельность исполнительной власти по своей сути является видом государственного управления, теоретически убедительно обосновал Ю.М. Козлов. Основное назначение исполнительной власти – практическая реализация законов государства методами и средствами публичного, преимущественно административного, права. В связи с этим административное право называют управленческим правом, а его нормы, соответственно, регулируют общественные отношения управленческого характера.

Нормы административного права вносят ясность и стабильность в правовые отношения между органами управления и гражданами, создают определенные правовые гарантии удовлетворения потребностей личности. Для органов государственного управления обязательно законодательство, определяющее права управляемых объектов (предприятий, учреждений, организаций), а также граждан.

В государственном управлении ключевым вопросом является цель управления. Именно цель определяет задачи, функции, принципы, формы и методы государственного управления. Цель управления – это то, что должно быть достигнуто в результате управляющего воздействия субъекта на объект.

В настоящее время в науке управления предлагают различные виды классификаций целей государственного управления. Например:

- 1) цели-задания,
- 2) цели-ориентации,
- 3) цели самосохранения [6, с. 48].

Управление – это целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления [7, с. 88].

В современной российской практике государственного управления до настоящего времени не сложилось общепринятой концепции, в соответствии с которой можно было бы четко структурировать субъекты управления. Вместе с тем анализ различных источников позволяет рассматривать в качестве субъектов государственного управления не только органы исполнительной власти, но и Президента РФ, представительные, судебные органы и другие органы государственной власти с неопределенным статусом (Центральная избирательная комиссия РФ, Счетная палата РФ, Прокуратура РФ), органы государственной власти субъектов РФ.

Объектами государственного управления выступают различные аспекты административно-правового статуса граждан и их объединений (действие, бездействие, права, обязанности, ответственность), а также различные аспекты деятельности социально-культурных и других учреждений, предприятий и их объединений (акционерные общества, холдинговые компании, финансово-промышленные группы, естественные монополии).

Содержание процесса государственного управления, используемые субъектами управления формы и методы во многом определяются историческими и культурными особенностями развития сообществ, проживающих на определенной территории. В связи с этим Н.М. Добрынин отмечает, что «система государственного управления является неотъемлемым элементом культуры населения страны, детерминирована историческими и географическими факторами, что и определяет ее специфические черты» [8, с. 129].

Свое юридическое выражение государственное управление получает в административном правотворчестве, сочетающем правоприменение и правоустановление. Причем правотворческая функция субъектов управления оказывает существенное влияние на структуру административного процесса, отражаясь в ней специфическим элементом – производством по принятию нормативных актов государственного управления. Административные акты, принимаемые указанными субъектами, могут быть направлены на установление, изменение или прекращение конкретных правовых отношений либо на установление, изменение или отмену правовых норм.

Государственное управление реализует требования закона в различных вариантах: исполнение прямых велений закона путем правоприменительной деятельности – юридических предписаний, обеспечиваемых государственным принуждением; основанное на законе установление юридически обязательных правил поведения – правотворческая деятельность.

Иными словами, субъекты государственного управления применяют административно-правовые нормы посредством издания юридически властного решения (акта).

Уяснение сущности государственного управления в сфере применения норм административного права невозможно без рассмотрения его принципов, поскольку в них выражаются основные требования, предъявляемые к построению и организации аппарата управления, его подразделений и способам осуществления ими функций, относящихся к управлению. Проблема принципов государственного управления неоднократно выступала предметом исследования в науке административного права, вследствие чего следует признать сложившейся следующей систему принципов государственного управления: верховенство права, законность и дисциплина, объективность, эффективность, сочетание централизации и децентрализации, прозрачность, оперативность, подотчетность, обеспечение защиты прав и законных интересов частных лиц, участие общества (граждан и их организаций) в государственном управлении, антикоррупционность и т. д.

Подводя итог проведенного исследования, отметим: поскольку общепризнано, что исполнительная власть реализуется в форме управления посредством норм административного права, можно сделать вывод о том, что государственное управление как форма реализации деятельности государственных органов исполнительной власти и их должностных лиц в общей системе социального управления является основным механизмом реализации норм административного права.

Ссылки:

1. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 23. М., 1960.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник. М., 2014.
3. Хаманева Н.Ю. Проблемы административно-правового регулирования экономических отношений на современном этапе // Административное право и процесс. 2009. № 5.
4. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.
5. Талапина Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3.
6. Войнович В.Ю. Государственное (административное) управление : учеб. пособие. Ижевск, 2012.
7. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011.
8. Добрынин Н.М. Государственное управление: теория и практика // Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2010. Т. 2.

References:

1. Marx, K and Engels, F 1960, *Works*, vol. 23, Moscow.
2. Atamanchuk, GV 2014, *The theory of governance: a textbook*, Moscow.
3. Hamaneva, NY 2009, 'Problems of administrative and legal regulation of economic relations at the present stage', *Administrative Law and Procedure*, no. 5.
4. 'Strategic planning in the Russian Federation: Feder. Act of June 28, 2014 № 172-FZ' 2014, *SZ the Russian Federation*, no. 26 (part 1), art. 3378.
5. Talapina, EV 2015, 'Governance: challenges and perspectives of legal regulation', *Laws of Russia: experience, analysis, and practice*, no. 3.
6. Voinovich, VY 2012, *State (administrative) management: textbook*, Izhevsk.
7. Popov, LL, Migachev, YI & Tikhomirov, SV 2011, *Public administration and the executive branch: the content and the ratio*, Moscow.
8. Dobrynin, NM 2010, 'Public Administration: Theory and Practice', *The modern version of the modern history of the state*, Novosibirsk, vol. 2.