

СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Рассматриваются сущность и содержание государственного управления, принципы, функции исполнительно-распорядительной деятельности, правовое положение субъектов исполнительной власти. Подчеркивается важность совершенствования организаторской функции управления, повышения профессионального уровня кадров при строгом соблюдении принципа законности.

Государственное управление, правоотношения, складывающиеся в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, – ключевая проблема политической и правовой мысли, современной юриспруденции, а не только административистики. Она всегда актуальна, сложна, многогранна, многоаспектна, теоретически неисчерпаема и находится на острие политики, идеологических воззрений в стране, органически связана с вызовом времени и отысканием адекватного ответа повседневной практикой государственного строительства.

Задачи идеологии – стандартизация сознания граждан, т.е. формирование у них некоторого образа, одинакового для всех способа понимания окружающих явлений, быта и менталитета. Идеология может дискредитировать, дестабилизировать общественные отношения. К. Маркс вслед за Наполеоном определил идеологию как искаженную (ложную) форму повседневного сознания.

Смена целей, сложившихся образов в общественном сознании происходит вследствие смены социально-экономических, духовных условий развития, кардинальных изменений в стратегии развития, но это не дает оснований для пренебрежительного отношения к состоянию и динамике идеологии в обществе. Что произошло с идеологией, с исследованиями по этой проблеме? Переживает ли она кризис? Ответ может быть многовариантным. Если кризис идеологии как научного явления есть результат социальных условий, известного пренебрежения к изучению этой темы, то он очевиден. Весьма важно системно изучить исторические условия, породившие этот кризис, при этом должны быть задействованы лучшие отечественные аналитики. М. Блок отмечал, что прошлое – объективная реальность, где ничто не изменится больше, но от исследователя, его знаний, интеллекта, умения, инструментария многое зависит.

Идеологическое воздействие на современность весьма серьезно может способствовать преодолению острой конфликтности в общественных отношениях.

Проблема оглушительно актуальна в современный период, ибо управлению вообще и государственному в частности уделяется самое обостренное внимание. Как представляется, такое внимание следует рассматривать и оценивать положительно, разумеется, при условии, что ученые и практики-управленцы ставят задачу раскрыть сущность, природу современного управления, отделить его разновидности, не исказить прошлое и настоящее, искать направления повышения эффективности исполнительно-распорядительной деятельности, укрепления отечественной государственности.

Выдающийся ученый Н.А. Доллежалъ говорил: «Какими бы высокочувствительными средствами автоматизации мы ни располагали, вопрос о квалификации кадров остается одним из главных в процессе управления» («Российская газета». 2005. 27 сентября).

Подлинного аналитического подхода, объективного исследования не будет, если не выработать концепцию четкого и многоаспектного понимания содержания и значения государственного управления в укреплении российской государственности, законности и правопорядка, в совершенствовании демократических основ общества, в защите прав и свобод гражданина и человека, укреплении повседневной обороноспособности, боеготовности страны.

Современное состояние России может быть охарактеризовано как определенная стадия стабилизации, укрепления правопорядка, значительного повышения эффективности управления (регулирующего) в некоторых сферах жизнедеятельности государства, общества и личности. Вместе с тем реальная практика хозяйствования, особенно в АПК, ЖКХ, состоянии социально-культурной сферы, материальное благосостояние значительной части населения, уровень государственной дисциплины и законности, эффективности правовой системы, крайне противоречивое воздействие внешнего фактора предполагают значительные системно-ситуационные, организационно-правовые усилия государства, населения по дальнейшему развитию страны, укреплению ее обороноспособности и авторитета в мировом сообществе.

Как всегда, положительное характеризуется известной противоречивостью, определенной неустойчивостью, впитывая наследия прошлого, масштабность и сложность задач современности и будущего.

Нельзя игнорировать усложняющее влияние внешнего фактора, находящегося под воздействием диалектики глобализации, сложившейся однополярности в мире. Все еще действуют внутренние дезорганизующие процессы, организованная преступность предпринимает усилия по дестабилизации определенных важных сфер общественных отношений, разлагает неустойчивую часть государственного и муниципального аппарата, СМИ; по-прежнему серьезную и усиливающуюся опасность представляют терроризм и экстремизм, коррупция (продажность) определенной части чиновничества. К сожалению, в 80–90-е гг. истекшего столетия в управлении достаточно широко проявился дилетантизм, имело место поощрение отрицательных сторон деятельности многих руководителей предприятий, организаций и учреждений. Между тем кадровый вопрос предполагает постоянное повышение

требовательности к профессиональным и личным качествам управленцев и в то же время требует особой деликатности, строжайшего исполнения государственной дисциплины, служебного долга.

В общей неурядице при попустительстве правоохранительных органов во многих сферах общественных отношений отрицательные действия людей могут гипертрофироваться до значительных размеров, тогда всякий страх, персональная и общая превенция юридической и политической ответственности исчезают. К сожалению, происходит распад фундаментальных основ государственной службы, что влечет за собой коррупцию, забвение приоритета государственных интересов. Эффективность исполнительно-распорядительной деятельности выглядит значительно сложнее и предполагает комплексное улучшение, качественное обновление деятельности государственных и общественных структур, повышение ответственности личности, населения за судьбу страны, формирование в условиях рыночной экономики адекватных институтов гражданского общества и демократического, социального, правового и сильного государства. Проблемы эти масштабные, многотрудные и предполагают самое активное и ответственное участие в их решении всех слоев российского общества, усиление управляемости, его модернизацию.

В стратегии устойчивого развития страны определенную роль призвано выполнить современное государственное управление (регулирование). Именно оно будучи организующим ресурсом, связывающим, упорядочивающим звеном в системе общественных отношений призвано направлять и согласовывать совместную, прежде всего производственную, деятельность людей, содействовать наиболее активному участию населения в управлении делами государства, исполнительно-распорядительной деятельности. Именно управление, осуществляемое на основе современной организации, способствует наиболее рациональному осуществлению целей, задач, функций государства. Господствующая система общественных отношений, форм собственности, гуманистические начала современного права играют определенную роль в становлении и развитии исторически обусловленных форм и методов организации государственного управления. Переломные этапы развития государственности всегда характеризуются резким возрастанием роли и значения субъективного фактора, в том числе и в управлении. Государственное управление, исполнительно-распорядительная деятельность, выступая одним из действующих рычагов решения социально-экономических и других задач, постоянно нуждается в повышении эффективности, приведении в соответствие содержания, форм, методов, стиля требованиям времени. Необходимо качественное улучшение быта и образа жизни граждан, сохранение контроля над наиболее важными процессами, происходящими в обществе, укрепление правопорядка. Это особенно важно в условиях современного мира, когда государство не может позволить, чтобы жизнь его граждан попала в огромную и почти необратимую зависимость от глобальных экономических процессов [1, 2], над которыми у него нет контроля.

Следует отметить и то, что нет слаборазвитых стран, а есть слаборазвитое и неэффективное управление, ведущее к отсталости страны, упадку ее материального и духовного потенциала, снижению обороноспособности. При исследовании проблемы повышения эффективности государственного управления, исполнительно-распорядительной деятельности весьма продуктивным является историко-правовой аспект. Многие проблемы государственного строительства, укрепления правопорядка, повышения научности (объективности) в управлении современной Россией в мировой и отечественной цивилизации не новы. Пути, направления, методы их решения искали и достаточно часто находили лучшие умы человечества, выдающиеся государственные деятели, вот почему следует согласиться, что «не воспользоваться накопленным всеми опытом, не взять лучшее из мировой правовой и политической мысли применительно к нашим условиям было бы непростительной ошибкой» [3]. Ученым и практикам в сфере государственного строительства необходимо уметь делать выводы из истории собственной страны, осваивать опыт других стран и народов, чтобы вновь государственными и политическими деятелями, определенными слоями общества не совершались роковые ошибки, промахи в определении судеб отечества, своего народа. Весьма интересна в этой связи позиция, высказанная в свое время Ж.-Ж. Руссо – «Только общая воля может управлять силами государства в соответствии с целью его установления, каково есть общее благо» [4].

Философия управления – это познание сути, смысла и основных вех развития статичности и динамики управления, администрации. Чем фундаментальней масштабы и глубина преобразований, чем сложнее задачи, стоящие перед обществом, тем значительней возрастают место и роль управления, профессионального кадрового обеспечения, призванного своевременно реагировать на те изменения, которые складываются в объектах управления, адекватно отражать развитие гражданского общества и государства, своевременно устранять имеющиеся трудности, конфликты, содействовать модернизации всех сфер социально-экономического строительства. Управление – это, несомненно, всегда искусство, в чем-то индивидуальная научная работа. Вот почему важно быть специалистом, профессионалом в конкретной отрасли, скажем, ученым-агрономом в растениеводстве. Никто его не заменит. Кстати, уровень профессионализма должен повышаться в соответствии с вертикалью отраслевой власти. Управление – это всегда предвидение, а потому оно является не только объектом научных познаний, но и весьма трудоемким искусством.

Имеются объективные пределы управляемости, не зависящие от воли и желания управляющих в конкретный период развития страны, определяемые формой собственности, знанием закономерностей управления, наличием профессионалов-управленцев. Тенденции к усложнению управления, необходимость широкого использования теории управления являются одной из объективных закономерностей развития общества в современный период. Административное

право – юридическая, организационно-правовая форма, обеспечивающая непосредственную повседневную и непрерывную реализацию полномочий органов исполнительной власти по регулированию общественных отношений, которые связаны с исполнительно-распорядительной деятельностью, механизмом административно-правового регулирования. Все еще имеются недостатки в управлении, как и в других сферах жизнедеятельности людей в целом, которые являются следствием многих причин, условий, факторов, среди которых следует отметить недостаточное научное исследование содержания и объема управления, да и сама наука об управлении в России оказалась совершенно не подготовленной, не смогла дважды на протяжении XX столетия предугадать радикальные изменения фундаментальных устоев, дать удовлетворительное объяснение катаклизмам в государственной жизни, а главное – наметить ориентиры оптимального выхода из создавшегося положения.

Ссылки на то, что в определенные исторические этапы сама история учится (Винер), не могут служить оправданием юридической безответственности первых лиц государства за сохранение его суверенности, территориальной целостности, стабильности и развития. По мнению известного ученого А.А. Зиновьева, управляющий орган должен быть один. Он может быть сложным, расчлененным на части, но это должно быть единое объединение. Если в объединении появилось два или более органов, возникает конфликт, объединение распадается или образуется какой-то орган единства. Удивительное заключение, но оно может представиться вполне логичным, если принять во внимание персональную юридическую ответственность первых лиц страны, иначе страна может вновь войти в ту же историческую реку. Достаточно отметить, что опыт Смутного времени не был глубоко изучен, не намечены кардинальные, фундаментальные, многовековые меры по его недопущению. Ядро Великой России складывалось благодаря гражданскому мужеству различных слоев ее населения, а не финансовым операциям, захвату чужих территорий (колоний) либо торговым сделкам. Россия никогда не была колонией и колониальной державой.

Административная реформа ведет к упорядочиванию системы и структуры федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов государственного управления, оптимизации общих и специальных функций исполнительно-распорядительной деятельности. Четко определены главные задачи министерств, федеральных служб, агентств, других органов государственного управления. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 отмечается, что федеральное министерство является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных предметах ведения. Отмечается, что под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их дол-

жностными лицами, юридическими лицами, гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Федеральная служба в соответствии с Указом Президента РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы России, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ, находиться в ведении Правительства РФ или определенных министерств.

Под функциями по контролю и надзору понимается, во-первых, осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами, гражданами установленных Конституцией РФ, ФКЗ, ФЗ и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; во-вторых, выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическими и физическими лицами; в-третьих, регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Федеральное агентство осуществляет в установленной сфере функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе федеральным государственным унитарным предприятием, федеральным казенным предприятием и государственным учреждением, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ.

Под функциями по оказанию государственных услуг согласно Указу Президента РФ от 20.V.2004 г. № 649 понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Следует подчеркнуть, что главным в деятельности всех министерств и ведомств является проведение повседневной, непрерывной работы по реализации возложенных на них функций. Министерство несет ответственность за организацию деятельности, соблюдение государственной дисциплины и законности подведомственных ему федеральных служб и федераль-

ных агентств. Именно это обстоятельство и подчеркивает необходимость в одном управляющем отраслевом органе, центре.

В целях обеспечения единства руководства в сфере организации воздушного движения Указом Президента РФ была создана Федеральная аэронавигационная служба (Росаэронавигация), которая реализует следующие функции: государственное регулирование, контроль и надзор в сфере организации воздушного движения, организацию единой системы поиска и спасения, взимание сборов за аэронавигационное обслуживание. Росаэронавигация по существу выполняет все основные функции исполнительно-распорядительной деятельности. Эта служба подчинена Правительству РФ. Реализация национальных проектов (по здравоохранению, образованию, строительству общедоступного жилья и сельскому хозяйству) вызвала необходимость учреждения должности первого заместителя председателя Правительства РФ, который призван организовать их практическое воплощение.

Необходимость управления в обществе является закономерным следствием объективной потребности организовать, согласовать совместную деятельность людей, их отношения друг с другом. А само управление можно рассматривать как процесс целенаправленного воздействия субъектов управления на объекты управления в целях преобразования, упорядочения в соответствии с требованиями, присущими им объективными закономерностями [5–11]. Именно совокупность повторяющихся связей, тенденций, социальная закономерность указывают на объективно заданные параметры деятельности.

В теории управления выделяют три вида управления: биологическое, техническое и социальное (общественное, семейное и государственное). Наиболее общее понятие социального управления давал В.Г. Афанасьев, рассматривающий управление как руководство всеми социальными процессами. Он писал, что управление есть упорядочивание, регулирование любой системы в условиях изменений внутренней и внешней среды [12]. Управление – это деятельность, складывающаяся из различных элементов, в своей совокупности придающих ему свойства, позволяющие активно воздействовать в заданных параметрах на объективно существующие явления. В.С. Основин характеризовал социальное управление как деятельность, направленную на обеспечение упорядоченности и согласованности в действиях людей для осуществления намеченных целей [13]. Другими словами, социальное (общественное) управление – воздействие на самые различные сферы общественной жизни, управление общественными процессами с широким использованием институтов гражданского общества.

Социальное управление следует рассматривать как систематически осуществляемое, сознательное, целенаправленное воздействие общественности на социальную систему в целом или на ее отдельные звенья (экономику, социально-культурную и духовную жизнь) на основе познания и использования присущих обществу объективных закономерностей и прогрессивных тенденций в интересах его эффективного фун-

кционирования и развития, преодоления конфликтности, достижения согласия по наиболее значимым фундаментальным вопросам. По мнению Ю.А. Тихомирова, для реализации социального управления функционируют субъекты управления, т.е. структурно-организованная социальная общность, выполняющая функции руководства и воздействия на объект с целью перевода его в новое содержание [14].

Управление – это непрерывное накопление и непрерывное обогащение общества теорией, опытом и практикой руководства социальными системами. Обобщение и осмысление научных достижений, опыта существенно влияет на последующие действия субъектов управления, на дальнейший ход фактического положения дел. Управляющим нередко приходится даже идти навстречу трудностям, брать на себя ответственность за будущее состояние управляемых объектов. Важно работать не только над тем, как устранить сложности, конфликты, но и как не допустить их рецидивов.

Управление – явление столь сложное и многозначительное, что нет и не может быть единственно верного ответа на вопрос, что такое управление. И в настоящий момент нет ясности и определенности в ответах на этот вопрос. Сам термин «управление» стал универсальным, фундаментальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. системы действий, совершаемых ради достижения общественно значимых целей и решения задач по обеспечению их реализации. Следует отметить, что под термином «управление» понимается общая функция всех властных структур государства, а государственное управление в узком смысле трактуется как исполнительно-распорядительная деятельность (некоторые авторы такое управление именуют отраслевым, ведомственным) [15].

Управленческие процессы по существу пронизывают и сопровождают все области жизнедеятельности человека, общества и государства. Именно качество жизни населения, его быт, обустройство территории государства во многом зависят от эффективности управления, уровня организационной культуры, дисциплины в стране. Можно утверждать, что управление есть целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления. Именно эта закономерность упорядоченности общественных связей характерна в период перехода от административного воздействия на общество к диалогу с обществом [16].

Г.В. Атаманчук обращает внимание на то, что «государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу» [7. С. 7; 17]. Б.М. Лазарев отмечал ярко выраженный организующий, исполнительно-распорядительный характер государственного управления. И.Л. Бачило характеризует государственное управление как «целенаправленное, организующее воздействие органов государствен-

ной власти на развитие различных сфер общественной жизни с учетом экономической, политической, социальной характеристики государства на определенном этапе его исторического развития» [20. С. 28]. По мнению крупного регионального управленца В. Кокова, понятие «управление» имеет глубокий смысл: «Управлять – значит править, а значит – иметь правителя, наделенного соответствующими полномочиями. Управлять – значит иметь правительственный орган, действующий через свои структуры на основании буквы закона во благо общества. Будет эффективное управление – будут устранены предпосылки угроз единству государства. Это особенно важно для федеративного государства, каковым является наше отечество» [21].

При всем многообразии ресурсов, прежде всего природных, знаний и культур в России по-прежнему острый дефицит одного – порядка, глубокой заинтересованности всех слоев общества в укреплении законности и правопорядка, совершенствовании, повышении эффективности управления, исполнительно-распорядительной деятельности. И в современный период деятельность некоторых региональных руководителей как бы подтверждается известным тезисом идеологии управления Древней Руси: «Земля наша добра, и велика, и обширна, а нарядника [начальника. – В.В.] в ней нет, пойдите к нам княжити и владети нами» [22. С. 56]. Задача управления связана не только с созданием условий функционирования рыночных начал в экономике, управление призвано регулировать баланс общественных интересов, обеспечить социальную стабильность, защиту национальных интересов России, охранять права и свободы граждан, укреплять законность и правопорядок.

Известный ученый Л.И. Абалкин пишет, что рынок – одно из величайших достижений человеческой цивилизации и что нет и не может быть эффективной, базирующейся на современных научно-технических достижениях социально-ориентированной рыночной экономики без активной регулирующей роли государства [23]. Управление, нацеленное на результаты, содержит четкое обоснование приоритетов в деятельности государственной и муниципальной администрации, систему мер органов исполнительной власти по реализации стратегических целей, достижения конкретных результатов, позволяющих оценивать эффективность и результативность работы отраслевых и межотраслевых органов. В частности, если администрация региона ставит цель обеспечить высокий уровень развития и эффективности предпринимательства, то эта цель предполагает систему организационно-правовых мер: снятие административных барьеров, облегчение доступа к капиталу, формирование предпринимательской инфраструктуры, повышение деловой культуры, профессионализма кадров в бизнесе, их ответственности.

Важно подчеркнуть роль знаний, опыта администрации по обеспечению устойчивости, целостности государства, сохранению его пространственного фактора, высокой разумной активности населения, соблюдения гарантий прав граждан, укрепления дисциплины, привлечения высокопрофессиональных кадров,

реализацию экономической политики, совершенствование работы по информации, освоение аппаратом управления современных форм, методов деятельности, научных процедур и технических средств подготовки и реализации решений. Многие закономерности в развитии государства, народов, культур, цивилизаций и верований предопределены географией, пространственным фактором (география как судьба страны). Эта статическая тенденция в деятельности администрации впредь будет усиливаться.

Управление как целенаправленная деятельность, выражается прежде всего в неразрывной связи с организаторской работой. Высказывание К. Маркса о том, что управление – суть организующая деятельность государства, не потеряло научной и практической значимости и применительно к настоящему времени. Организаторская функция государственного управления осуществляется по всем главным направлениям деятельности исполнительной власти, обусловленным ее сущностью. Госаппарат оказывает серьезное положительное воздействие на общественные отношения при научно обоснованной стратегии, последовательной ее реализации, современном профессионализме управленцев, их юридической ответственности за укрепление государственности.

Государственный аппарат представляет собой систему органов, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняющая его основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи. Аппарат является важнейшим составным элементом любого государства. Именно с его помощью и осуществляется государственное управление в широком смысле этого слова. В научной литературе высказано мнение, что административный аппарат как любая общность людей представляет собой социальную систему, которая, по мнению социолога Г. Паркинсона, чтобы не погибнуть, должна более или менее эффективно осуществлять определенный набор функций и обладать соответствующей структурой (подсистемой) [24]. Крупный исследователь социальной сущности российского государства А. Папарин писал, что в России государство – «никакая не машина для подавления одного класса другим, не составляющее групповой воли и интересов, не ночной сторож» [25. С. 241–242]. Далее автор справедливо утверждает, что известная российская кротость перед лицом государства – свидетельство не холопского раболепия, а живого ощущения присутствия высших принципов и высших представлений, таинственно сопутствующих государственной мысли [25. С. 243].

Иностранные исследователи отмечают: «В наши дни государство стало чудовищной машиной немислимых возможностей, которая действует фантастически точно и оперативно. Это – сосредоточение общества, и достаточно нажатия кнопки, чтобы гигантские рычаги машины обработали каждую пядь социального тела. Теперь масса говорит слова Людовика XIV «Государство – это я» [26. С. 48]. И в условиях рыночной экономики роль государства, государственного управления не уменьшается, но при этом методы воздействия, при-

емы, способы регулирования становятся более совершенными, научно обоснованными. Следует согласиться с Н.Г. Салищевой, что полной свободы рыночных отношений не было и не будет никогда, государство не может стоять в стороне при решении кардинальных вопросов в сфере экономики [27, 28]. Не следует игнорировать того, что достижения современной науки управления, требование системно-ситуационного анализа соотношений «вертикальных» и «горизонтальных» подчинений не всегда присутствуют, реакция, объективная (научная) оценка состояния кадрового и информационного ресурса в достаточной степени не учитывается. В.Е. Чиркин справедливо подчеркивает, что процессы централизации и децентрализации в современной России тесно переплетаются [29].

Процесс федерализации может развиваться в трех направлениях – централизации, децентрализации и поиска равновесия (самый трудный путь) [30]. Процессы поиска разумного сочетания централизации и децентрализации интересов федерации и ее субъектов, концентрация и деконцентрация функций государственного управления носят непрерывный характер и составляют важнейшее направление государственной политики по укреплению демократии, участию населения в укреплении государственности. Само государство, представляющее собой сложную организационно-правовую управленческую систему, все более содействует активному участию народных масс в реализации функций исполнительно-распорядительной деятельности. Совокупность элементов государства – население (граждане), территория и ее границы, статика и функции публичной власти, налоги и бюджет, официальное участие в мировом сообществе – все более свидетельствует о том, что Россия – государство федеративное, социальное, правовое.

Именно публичная сфера, государственное управление предполагают соединенность обязанностей и прав в форме «полномочия» как правообязанности, которую нельзя не реализовать в публичном интересе [31, 32]. Полномочия органически связаны с компетенцией органов исполнительной власти. Ю.А. Тихомиров справедливо отмечает: «...компетенция есть законно установленный объем публичных дел, выполняемых уполномоченными субъектами. Оно состоит из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам относятся предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия и властные полномочия. К сопутствующим элементам следует отнести прежде всего цели как долгосрочную нормативную ориентацию, выражающуюся в непрерывном решении возникающих задач по средствам осуществления компетенции» [33. С. 19]. Именно административное право является юридической формой, обеспечивающей непосредственную, повседневную и непрерывную реализацию функций государственного управления и регулирующей общественные отношения.

Государственное управление – это повседневное непрерывное организующее функционирование субъектов исполнительной власти и иных органов государственного руководства, управления, регулирования по реализации задач, функций государства.

Государственное управление в собственном смысле слова характеризуется широтой и глубиной воздействия на общественные отношения, властно-организующей взаимосвязью субъекта и объекта управления, а также целями и задачами, которые должны объективно отражать требования прогрессивного устойчивого и дальнейшего развития страны. В процессе управления используются разнообразные и дорогостоящие производственные, финансовые, организационные, интеллектуальные ресурсы. Современное управление возрождает надежды и идеалы благополучия населения, благоустройство социального государства в сочетании с новой основой саморегуляции, эффективного местного самоуправления, укрепления законности. Профессор А.И. Елистратов, исследуя проблему законности, специально подчеркивал: «Известная гарантия законности управления может лежать уже в самом устройстве правящей власти. Так, если от должностных лиц административного ведомства требуется специальное образование и в особенности специальная юридическая подготовка, то это предохраняет управление от таких нарушений закона, которые обязаны темноте и неосведомленности чиновника» [34. С. 56]. «Массовое общество», по мнению Ортеги-и-Гассета, превращает человека (гражданина) в усредненного, обезличенного индивида, мироощущения и поведение которого целиком определяются извне. В отличие от органических обществ прошлого, где индивиды составляли народ, «массовое общество» представляет собой механическую совокупность индивидов – толпу [35].

Система и структура управления как целостного организационно-правового феномена характеризуются: целями, задачами, функциями, методами воздействия (объемом исполнительно-распорядительной деятельности), конкретным набором составных элементов, находящихся в определенном соподчинении, режимами внешних связей (иерархия, субординация, координация, договорные отношения и соглашения), правовым обеспечением с механизмом административно-правового регулирования, внутренней структурой, взаимосвязями, предметами ведения, полномочиями органов управления, кадровым составом, информационным обеспечением, процедурой принятия и исполнения решений, соподчинением правовых актов. В конечном счете это непосредственное, повседневное и непрерывное организующее и регулирующее воздействие органов исполнительной власти, направленное на обеспечение жизнедеятельности личности, общества и государства, упорядочение, организация или преобразование общественных отношений, опирающееся на государственно-властное, юридически властное начало.

Основными признаками государственного управления можно считать следующие: исполнительно-распорядительный характер, организационно-властное начало, законность, использование государственно-властного механизма, контролирующая, охранительная, внутриорганизационная, нормотворческая деятельность. По роли и территориальному масштабу деятельности органы исполнительной власти подразделяются на федеральные, субъектов РФ, местные; по основаниям образования, организация которых не

посредственно предусмотрена Конституцией РФ, существуют Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, Администрация Президента РФ; на основе текущего законодательства и подзаконных актов созданы министерства, федеральные службы, федеральные агентства; важную роль играют органы исполнительной власти субъектов РФ, главы субъектов РФ, президенты, губернаторы, правительство, администрация, департаменты, комитеты, управления, службы, отделы.

Принципами организации и деятельности органов исполнительной власти являются, во-первых, организационно-политические: законность и государственная дисциплина, федерализм, равноправие национальностей, независимость и самостоятельность от других ветвей власти, ответственность, научность; во-вторых, организационно-технические начала построения аппарата управления: функциональное, отраслевое, территориальное, линейное; в-третьих, организационно-технические основания деятельности органов управления: авторитет и дисциплина, разделение труда и его нормирование, единство руководства, распорядительство, координация и согласование деятельности, контроль и учет, объективная и своевременная информация, современное кадровое обеспечение, единство персонала и эффективность его работы. Субъекты государственного управления представляют собой часть государственного аппарата, именно поэтому эффективность управления определяется единством действий, координацией усилий всего коллектива органов исполнительной власти: министерств, руководителей служб и агентств, департаментов, управлений, отделов, администрации в регионах и на местах.

Выдающийся отечественный специалист в области государственного управления Б.Н. Чечерин отмечал, что нет сомнения в том, что управление требует согласия в действиях, а потому отчасти и в мнении управляющих лиц. Министерства, которые тянут в разные стороны и действуют наперекор друг другу, производят расстройство в государстве. Согласие – не значит солидарность. Министр, достойный этого звания, не может быть слепым орудием, простым исполнителем. Правление требует собственной мысли, инициативы и ответственности, ибо в противном случае оно превращается в рутину, в глобальный формализм. Уступки, соглашения, компромиссы, которые составляют само существо политики, здесь необходимо, нежели где-либо, и лучшим для этого средством служит такое учреждение, как совет министерств, в котором меры каждого министерства подвергаются общему об-

суждению. Через него, по мнению Б.Н. Чичерина, может быть достигнуто единство административной деятельности, а это то, что необходимо для «хорошего управления». Ведь худое управление, по выражению М.М. Сперанского, может сделать из территории «сущий вертеп разбойников» [36].

Функциями управления являются: информационное обеспечение, планирование, организация, распорядительство, руководство – координация, контроль и учет, регулирование – установление общеобязательных правил, требований, процедур функционирования субъектов и объектов управления с целью обеспечения эффективной, продуктивной, рациональной исполнительно-распорядительной деятельности, укрепление общественного порядка, безопасности, устойчивого развития экономики, социально-культурной сферы, реального участия граждан в управлении делами государства, соблюдение прав и свобод граждан, укрепление обороноспособности страны.

Принципы государственного управления будучи фундаментальными идеями, определяющим началом наиболее обобщенных устоев оптимального построения (статика) и функционирования (динамика) системы исполнительно-распорядительной деятельности, облеченные в правовую форму, составляют целостную систему.

Различают социально-правовые принципы государственного управления (законность, объективность (научность), федерализм, демократизм, участие населения в управлении; гласность, открытость, разделение властей, публичность, концентрация и деконцентрация функций, организационно-правовая упорядоченность, конкретность, эффективность, государственная и служебная дисциплина) и организационно-правовые принципы (например, претворение в практику принципа соответствия теории и реальности).

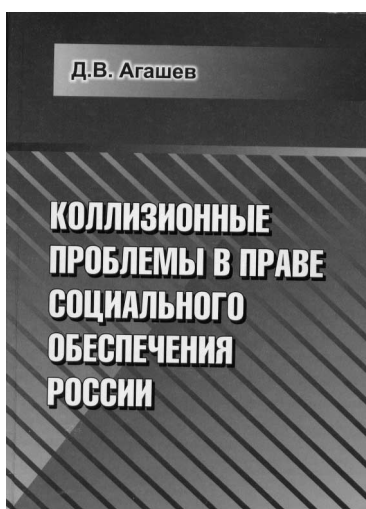
Система органов исполнительной власти РФ призвана обеспечить, наметить направления к благосостоянию, благополучию населения, социальную защищенность и, что чрезвычайно важно в современный период, безопасность общества, государства и личности, защитить конституционный строй, сохранить территорию (пространство) страны. Выдающийся отечественный государствовед профессор А.Д. Градовский писал: «... государство, не дающее гражданину ничего, даже безопасности, несомненно, вызывает сначала равнодушие, а потом вражду народа; оно разложится и погибнет или от внешнего врага, поддерживаемого апатией масс, или от внутренних раздоров» [37. С. 61].

ЛИТЕРАТУРА

1. Уткин А.И. Мировой порядок XXI века. М., 2002. С. 71.
2. Пулатов И.К. Диалектика цели и средств социалистического самоуправления народа. Ташкент, 1988. С. 5.
3. Антология мировой правовой мысли в пяти томах. М., 1999. Т. 1. С. 6.
4. Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М., 1969. С. 160.
5. Дюринг Н.Я. Право и управление. М., 1981. С. 37.
6. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1979.
7. Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2001.
8. Афанасьев В.С. Обеспечение законности: Вопросы теории и практики (по материалам МВД): Автореф. дис. ... д. ю. н. М., 1993.
9. Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994.
10. Малеш Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985.
11. Саванели. Правопорядок и юридическая практика: Методологические проблемы. Тбилиси, 1981.
12. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 37.

13. *Основин В.С.* Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. С. 45.
14. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1999. С. 46.
15. *Бричук М.М.* Экологическое право (право окружающей среды). М., 1998. С. 221–222.
16. *Василькова В.В.* Порядок и хаос в развитии социальных систем. СПб., 1999. С. 30.
17. *Атамачук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 38.
18. *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. М., 1998. С. 7.
19. *Зеркин Д.Н., Иенатов В.Л.* Основы государственного управления. Ростов н/Д, 2000. С. 48.
20. *Бачило И.Л.* Исполнительная власть в РФ. Проблемы развития. М., 1998. С. 28.
21. *Коков В.М.* Управление сродни игре слаженного оркестра. Как осуществляется административная реформа в Кабардино-Балкарии // Российская газета. 2005. 11 августа.
22. *Полное собрание русских летописей.* М., 1982. Т. 37. С. 56.
23. *Вопросы экономики.* 1997. № 6.
24. *Козлихин И.Ю.* Современная политическая наука. СПб., 1994. С. 37.
25. *Папарин А.* Стратегическая нестабильность в XXI веке. М., 2004.
26. *Ортега-и-Гассет.* Восстание масс. М., 2003.
27. *Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений.* М., 2003. С. 3.
28. *Сорина Г.В.* Принятие решений как интеллектуальная деятельность. М., 2005.
29. *Государство и право.* 1994. № 8–9. С. 151.
30. *Федерализм: Теория, институты, механизм.* М., 2001. С. 25.
31. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001. С. 56.
32. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 76–82.
33. *Тихомиров Ю.А.* Компетенция. Усмотрение. Процедура // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. 1974. С. 19.
34. *Елистратов А.И.* Административное право. Лекции. М., 1911. С. 51.
35. *Ортега-и-Гассет.* Человек и люди // Правовая мысль: Антология. М., 2003. С. 939.
36. *Письма Сперанского из Сибири к его дочери Елизавете Михайловне.* М., 1869. С. 24.
37. *Градовский А.Д.* Национальный вопрос в истории и литературе. СПб., 1901. Т. 6. С. 31.

Статья поступила в научную редакцию «Юридические науки» 15 октября 2005 г.



Агашев Д.В. Коллизийные проблемы в праве социального обеспечения России. – Томск: Изд-во НТЛ, 2005. – 272 с.

ISBN 5-89303-247-8

Монография является первым исследованием, посвященным теме коллизий в праве социального обеспечения. В настоящей работе на основе анализа положений действующего законодательства, нормативных актов, утративших юридическую силу, а также специальных исследований выявлены особенности правовых коллизий в сфере правового регулирования социально-обеспечительных отношений. Явление коллизии в праве социального обеспечения исследуется с позиций философии права и системного анализа, предложена концепция правовой коллизии как проблемного явления системного характера, проведено отграничение правовой коллизии от смежных правовых явлений. Кроме этого, рассмотрены особенности детерминации правовой коллизии в праве социального обеспечения, а также отражена специфика влияния правовой коллизии на систему права социального обеспечения и субъективные права граждан, предложена развернутая иерархическая система (структура) нормативных правовых актов в праве социального обеспечения, содержащая международные правовые акты, внутригосударственные нормативно-правовые акты, включая акты социального партнерства. Проанализированы особенности разрешения (снятия) коллизийной проблемы в праве социального обеспечения.