

Адамбекова А.Д.

СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

A.D. Adambekova

WAYS OF LEGALITY PROVIDING IN THE STATE MANAGEMENT

УДК: 329.342.2

Статья рассматривает понятие «управление» и способы обеспечения законности в государственном управлении, так как управление это – элемент и функция организованных систем различной природы, обеспечивающая сохранение их определённой структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программы, цели деятельности.

The article reviews the issue of “management” and the ways to provide legality in the state management, because management is the element and function of organized systems of different nature, providing reservation of their definite structure, maintaining of the system of activity, realization of the program, and the aims of activity.

Термин «управление» происходит от латинского слова «администрация» и в буквальном смысле означает деятельность по руководству, чем либо¹. Практическое употребление этого термина очень разнообразно и зависит с позиций, какой науки он рассматривается. Но для выявления определённых закономерностей и исследования происходящих явлений (процессов) необходимо определить тот базис, который мог быть относительно универсальным. В философском энциклопедическом словаре дано следующее определение управления: «Управление это – элемент, функция организованных систем различной природы, обеспечивающая сохранение их определённой структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программы, цели деятельности». Приводя выдержку из философского энциклопедического словаря об определении управления профессор Козлов Ю.М. в своей монографии выделяет «...содержательный подход, позволяющий осмыслить управление с чётко выраженных функциональных позиций»².

Вместе с тем расширение понятия «управление», подведения под него стихийного действия природных и социальных сил, а также механизмов объективной саморегуляции привело к тому, что оно начало терять свой собственный смысл, стало употребляться для обозначения явлений, отношений и процессов, где, в общем-то, отсутствует сознательное начало, момент неременной связи управления с человеком. Поэтому управление в буквальном смысле этого понятия начинается тогда, когда в каких либо

взаимосвязях, отношениях, явлениях, процессах присутствует сознательное начало, интерес и знания, цели и воля, энергия и действия человека³.

Нельзя не учитывать, что управление как вид деятельности в любом случае может осуществляться человеком, более того, любая деятельность людей несёт в себе сознательное начало, но если рассматривать управление с точки зрения воздействия на управляемый объект, то чаще всего, сознательное начало здесь отсутствует, или играет далеко не главную роль.

Кибернетика привлекла внимание к самому подходу при анализе управления и всех связанных с ним категорий, предложив искать основы для понимания его действительной сути в целостных системах, в механизме внутреннего взаимодействия составляющих их элементов. Целостные системы – это совокупность компонентов, взаимодействие которых порождает новые качества, не присущие её образующим.⁴ Либо, система есть совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, составляющих единое целое и развивающихся в соответствии с заданными целями, общими для всех этих элементов; это есть определённая целостность (единство), существующая за счёт внутреннего взаимодействия, связей между образующими её элементами⁵.

С позиций кибернетики любая целостная система обладает таким качеством, как самоуправляемость, что говорит о наличии процессов управления в самой системе. В то же время, в любой самоуправляемой системе необходимо выделять две подсистемы – управляющая и управляемая. В таком понимании, по мнению Козлова Ю.М., система характеризуется постоянным взаимодействием между этими подсистемами, а самоуправление есть процесс взаимодействия подсистем, обозначенных в качестве объекта и субъекта управления⁶.

Управление, соответственно, понимается как процесс целенаправленного воздействия на систему, в результате которого достигаются её упорядоченность и развитие в соответствии с

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М., 1997. С. 22-23.

⁴ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. - М., 1973. С. 8.

⁵ Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. С. 591.

⁶ Козлов Ю.М. Указ. соч. С.32.

¹ Словарь иностранных слов. - М., 1979. С.18.

² Козлов Ю.М. Научная организация управления и право. - М., 1975. С. 29.

поставленными перед ней общими целями. Управляющее воздействие всегда реализуется в связях между субъектом и объектом управления. При этом управление осуществляется субъектом через подчинение ему объекта управления. Такое подчинение осуществляется использованием управленческих команд. Каждую управленческую команду можно разделить на две составляющие, во-первых, это информационная составляющая, во-вторых, волевая. При взаимодействии субъекта и объекта управления происходит обмен информацией, когда на управленческую команду от объекта управления поступают сигналы обратной связи. Эти сигналы содержат в себе данные о выполнении управляющего воздействия. Обмен информацией, протекающий в том и другом направлении, способствует достижению целей управления, обеспечивает устойчивость и упорядоченность системы.

Таким образом, можно сделать вывод, что там, где есть система с определёнными целями и задачами есть и управляющее воздействие. И наоборот, там где есть управляющее воздействие существует система.

Самоуправляемость систем весьма условна в силу межсистемных связей, в большей степени это относится к организованным группам людей, замкнутым в координатах таких понятий как коллектив, государство, общество. Но если государство есть высшая форма организации общества, почему сознательное начало в его управлении не привело к предотвращению распада систем ранее существовавших государств? Исторические факты исчезновения государств показывают, что даже при наличии осознанного воздействия на организованную группу людей (общество или государство) нельзя не учитывать закономерности, не поддающиеся изменению человеком с помощью своего сознания и лежащие за гранью его власти.

Общим для всех людей является свойство ставить личные насущные интересы выше интересов общества. Необходимость добровольно следовать принципам свойственным государству в целом осознаётся единицами. Социальное неравенство, обусловленное физиологическим различием, сочетаясь с нарушениями равновесия между потребностями и допустимыми возможностями их удовлетворить, приводит к возникновению внутрисистемных конфликтов. Когда конфликты приобретают разрушительную динамику отсутствие регулирующего воздействия (управления) приводит к разрушению системы, как совокупности элементов с определёнными качествами. То есть даже осознанное воздействие может вывести систему из равновесия если оно не служит её целям и задачам. Такое же влияние могут оказывать на Деятельность государства явления природных сил, осознаваемые человеком но не поддающиеся

управлению. Поэтому в любой системе подлежат учёту не только результаты осознанного воздействия, но и влияние на людей случайных факторов и явлений.

Отдельно необходимо остановиться на волевом моменте в управлении. Выделяя два объекта управления, видно, что добиться результата при их взаимодействии можно только тогда, когда есть уверенность о безусловном осознании и выполнении переданной команды. В противном случае система не будет иметь устойчивости. Ведь при наличии ряда не выполненных действий (функций) нельзя гарантировать, что будет достигнута общая цель (реализована общая функция). «Наиболее близким, адекватным, отвечающим сущности управления является его определение посредством термина «воздействие», который указывает на главное в управлении – момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей»⁷.

Импульсом и формирующей силой в управлении, служат знания, мысль и воля человека. Управляющее воздействие необходимо должно содержать в себе момент целеполагания⁸.

Таким образом, управление в конечном итоге сводится к господству одного человека над группой других людей, способности добиваться того, чтобы группа выполняла то, что осознал, задумал и сформулировал в виде цели управленец (группа управленцев).

Давая определение государства, М. Вебер писал: «Государство есть отношение господства людей над людьми, опирающееся на легитимное (то есть считающееся легитимным) насилие как средство»⁹. Из этого определения отчётливо видно, что государство есть механизм (совокупность средств), посредством которого одни люди оказывают властное влияние на других, осуществляя управление. Властное влияние на людей всегда выражается через деятельность, ибо нельзя влиять, не совершая поступков, или действий.

В научной литературе управление подразделяется на виды по многим основаниям. Кратко градацию можно охарактеризовать в зависимости от совокупности, каких общих специфических признаков усматривают в свойствах и взаимосвязях набора элементов объекта или субъекта управляющего воздействия. Специфику понятия «государственное управление», на мой взгляд, необходимо рассматривать в двух основных плоскостях. Во-первых, государство выступает как объект управляющего воздействия. Во-вторых, государство субъект управляющих воздействий.

⁷ Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 26.

⁸ Там же . С. 27.

⁹ Вебер М. Избранные произведения.- М., 1990. С. 646.

В первом случае, исходя из общепризнанного принципа единоначалия, отметим естественную определённую тех систем, которые осуществляют управляющее воздействие. Действительно, прошлое время, время хода естественных общественных процессов показало, что во главе государства должен находиться субъект осуществляющий управление этим государством и определяющий вектор движения в заданном его волей направлении. Субъект – управленец всегда использует в своей деятельности штат управленцев и технические средства для непосредственного воздействия на те системы (отношения), которые составляют суть (ядро) государства.

Так, по мнению профессора Бахраха Д.Н.: «Власть – это вертикальная, иерархическая координация действий, важнейшее, необходимое средство управления, обеспечивающее согласованность воли, а значит, и действий разных людей, способность обеспечить преобладание, доминирование воли одних над волей других, способность подчинять чужую волю»¹⁰.

Любые действия управленцев имеют содержание, вложенное высшим лицом, а также упорядочены и функционально однонаправлены. Таким образом, данный субъект является носителем государственной власти, власти над государством. При этом практически государственная власть должна реализовываться (проявляться) посредством управляющего воздействия на систему органов государственной власти, которые в свою очередь осуществляют управление обществом. Управление людьми не входящими в состав системы государственных органов происходит опосредованно, через систему государственных органов и властные установления. Кроме этого высшее лицо в государственной власти должно определять политику государства и устанавливать принципы государственного развития, воздействуя уже на само государство в его политико-правовом понимании. В рамках этой деятельности необходимо постоянно осуществлять анализ событий, явлений и процессов для прогнозирования возможного развития внутренней и внешней обстановки применительно ко всему государству. С практической стороны, применительно к законодательному регулированию, управление должно осуществляться посредством реализации целенаправленной правотворческой деятельности. Цель нормотворчества, обусловленная потребностями государства и реализуемая высшим лицом, есть суть государственного управления. Естественным было бы предположение, что и структура (состав) органов реализующих государственную власть в государственном управ-

лении должны формироваться по усмотрению этого лица. Однако, такая система государственной власти представляет собой простую модель деспотии, в то время как необходимостью развития государства через достижение обеспечения личной свободы каждого индивидуума, устанавливаются иные принципиальные положения. Эти положения заключаются в реальном ограничении властных полномочий высшего лица, с той целью, чтобы излишняя власть не была использована во вред обществу и государству. Помимо этого, если рассматривать источник надления высшей властью первого управленца, то необходимо учесть непосредственное делегирование такой власти от граждан, составляющих государство, и добровольно подчиняющихся воле этого лица.

Таким образом, государственное управление – это деятельность высших лиц государства, заключающаяся в волевом воздействии как на само государство в его политико-правовом понимании, так и на систему органов государственной власти.

Согласно Конституции КР государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Хотя каждой ветви власти свойственны определённые властно-управленческие функции, не стоит отождествлять их деятельность с государственным управлением. Государственное же управление заключается в опосредованном воздействии на общество через всю совокупность государственных институтов. Характер и способы воздействия на людей для ветвей власти различен. Для определения того, что подразумевается под властным воздействием государственных структур можно использовать термин «вид государственно-управленческой деятельности». Тогда, судебная власть будет осуществляться в виде судебной деятельности (правосудие), административная власть – исполнительной деятельности, законодательная власть – нормотворческой и контрольной деятельности.

Выступая в качестве субъекта управления, каждая ветвь власти осуществляет от лица государственной же власти конкретный вид Деятельности. По свойствам объекта управления и способу управляющего воздействия реализуемого в каждом виде государственной деятельности выделяется:

1. Управление внутри самих ветвей власти, как обособленных систем с задачами поддержания структурного равновесия.

2. Управление совокупностью специфических общественных отношений характеризующих вид управленческой деятельности (определение принципов, задач, целей функционирования).

3. Конкретное управление объектом управляющего воздействия, которым являются группы

¹⁰ Бахрах Д.Н. Административное право России. - М., 2000. С. 3.

людей или условные объекты (организации и т.п.) посредством указаний.

4. Опосредованное управление группами людей или обществом в целом посредством издания обязательных для исполнения установлений.

Сочетанием в той или иной количественной степени указанных групп управления отражается сущностная специфика государственно-управленческой деятельности ветвей власти. Для административной власти, реализуемой через исполнительную деятельность характерно сочетание структурного управления, управление людьми посредством указаний и в меньшей степени управление обществом посредством обязательных указаний по отношению к неопределённому кругу субъектов или общественных отношений. Судебная деятельность (правосудие) отличается почти полным отсутствием управляющего воздействия на людей посредством указаний, а издаваемые акты не являются установлениями общего характера, так как распространяются на определённых субъектов правоотношения. Для законодательной деятельности управление в полной мере реализуется

путём издания актов общего характера. В то же время для этих ветвей власти обязательным будет наличие структурных и принципиальных управленческих действий, обязательных для любой системы.

Практика существования цивилизованного общества выработала особый механизм «сдержек» и «противовесов» когда управляющему воздействию противопоставляется воздействие, контролирующее в том объеме, который необходим для эффективного функционирования системы. По сути, существование определённых способов обеспечения законности в государственном управлении, как количественная величина есть величина непостоянная. Для достижения самой законности система и содержание способов могут меняться в зависимости от политической, экономической и общественной ситуации. В данной связи важно определить совокупность тех способов, которые при своём существовании позволили бы достичь максимального уровня законности в управлении государством и обществом исходя из принципов достаточности и целесообразности.

Рецензент: д.ю.н., профессор Джоробекова А.М.