



ПРОБЛЕМЫ ПОСТРОЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОЙ КОНСТРУКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

М. КУНЦЕВИЧ,

ассистент кафедры государственно-правовых дисциплин
ГВУЗ «Украинская академия банковского дела Национального банка Украины»

SUMMARY

The analysis of theoretical approaches to the notion «state governance» is carried out in the article, claimed that many of them are outdated. The author propose an approach to the state governance as legal meta-construction that consist of legal constructions of different administrative procedures, the essence of that is type of executive bodies' activity that provide execution of laws by state governance subject and other parts of social relations.

Key words: state governance, state regulation, administrative procedure.

* * *

Рассматриваются подходы к понятию государственного управления, утверждается, что большинство из них устарели и не соответствуют практике правового регулирования. Предлагается подход, согласно которому государственное управление рассматривается как юридическая мета-конструкция, в основе которой лежит его понимание как вида деятельности органов исполнительной власти, состоящей в организации практического исполнения законов, как самим субъектом государственного управления, так и другими участниками общественных отношений, а структуру составляют юридические конструкции административных процедур и производств.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, юридическая конструкция, административная процедура.

Актуальность темы исследования. Исследование вопросов, связанных с государственным управлением, имеет давнюю традицию, которая продолжается в административно-правовой науке многих стран постсоветского пространства. Однако, несмотря на то, что категория «государственное управление» является одной из ключевых категорий административного права, единый подход к ее определению в науке все еще отсутствует. Современные правовые тенденции свидетельствуют о том, что при реализации многих полномочий органов исполнительной власти признаки управления, как властно-организующего воздействия на общественную деятельность с целью ее упорядочивания, координации и направления, не проявляются. В связи с этим возникает проблема глубинного переосмысления понятия государственного управления, поиска новых теоретических подходов к его определению. Кроме того, четкое и полное определение понятия государственного управления важно не только для теории административного права, но и для практики, поскольку позволит решить многие проблемы правового регулирования деятельности органов исполнительной власти, устранить коллизии в законодательстве и обеспечить реализацию прав, свобод и интересов частных лиц. Таким образом, целью данной статьи является освещение основных проблем конструирования юридической модели государственного управления, как особой формы реализации исполнительной власти.

Изложение основного материала исследования. Прежде чем перейти непосредственно к рассмотрению юридической конструкции государственного управления, условимся о том, что мы понимаем под понятием «юридическая конструкция», поскольку в правовой науке этот термин употребляется в разных значениях и не имеет устояв-

шегося определения. Д. Е. Пономарев отмечает, что наиболее распространенными подходами к понятию юридической конструкции являются инструментальный, гносеологический, технико-юридический, методологический и субстанциональный [8 с. 14-18].

В советской правовой науке указанные подходы были объединены

в один, наиболее полно раскрыты А. Ф. Черданцевым. Он утверждает, что юридическая конструкция, как идеальная абстрактная модель является результатом использования моделирования как метода научного исследования в правовой науке и исполняет интерпретационную, демонстрационную, гносеологическую и нормативную функцию. Юридические конструкции придают нормам права логичности, последовательности изложения, способствуют полному и четкому урегулированию общественных отношений и представляют собой как-бы «схему», «скелет», на который нанизывается нормативный материал. При этом, юридические конструкции, выраженные в нормах права можно называть нормативными, а созданные юридической наукой в процессе познания права – теоретическими. По мнению А. Ф. Черданцева, между ними не может существовать четкой грани, поскольку естественно, что юридическая наука изучает нормы, и, следовательно, закрепленные в них нормативные конструкции, выраженные в нормах права. Теоретическая юридическая конструкция может стать нормативной путем ее закрепления в нормативно-правовом акте [14, с. 14-16].

Базой для создания той или иной юридической конструкции является



юридическое понятие. Понятию государственного управления посвящено большое количество научных работ [15; 2; 4; 7]. Однако, несмотря на длительность этих исследований, вопрос дефиниции государственного управления до сих пор является дискуссионным. Соответственно, множественность подходов к определению понятия государственного управления является первой проблемой на пути формирования юридической конструкции государственного управления.

В советское время государственное управление толковалось как сравнительно самостоятельный вид деятельности государства на ряду с такими видами, как: а) деятельность органов государственной власти – Советов народных депутатов всех уровней; б) правосудие; в) прокурорский надзор. После введения в Украине конституционного принципа разделения государственной власти вид деятельности, который раньше определялся как «государственное управление», начали толковать как «исполнительная власть» [3, с. 18].

Другим аспектом этой проблемы является то, что термин «государственное управление» употребляется представителями разных наук (социологии, экономики, юриспруденции, отраслевых юридических наук) в разных значениях. На сегодняшний день сформировались так называемые «широкий» и «узкий» подходы к понятию государственного управления. Согласно первому из них, государственное управление является разновидностью социального управления, определяемого как практическое, организующее и регулирующее влияние государства на общественную жизнедеятельность людей с целью ее упорядочивания, сохранения и преобразования, опирающиеся на властную силу [2, с. 62; 6, с. 132; 5, с. 9; 7, с. 12]. На этом теоретико-познавательном уровне, становится возможным разграничить государственные институты управленческого воздействия на общество от негосударственных. Такой подход к определению государственного управления характерен для представителей теории государства и права,

теории управления, конституционного права. Представители административно-правовой науки придерживаются так называемого «узкого» подхода к толкованию государственного управления, акцентируют внимание на том, что государственное управление – это вид деятельности государства, присущий не всем его органам, а только отдельному виду, основными из которых являются органы исполнительной власти [15, с. 261; 1, с. 261].

Определение государственного управления в Украине отсутствует на законодательном уровне и содержится в единственном нормативно-правовом акте – Указе Президента Украины «О мерах по внедрению Концепции административной реформы в Украине» от 22.06.1998 № 810/98. Согласно Разделу VII Концепции государственное управление – это вид деятельности государства, состоящий в осуществлении ним управленческого, то есть организующего воздействия, на сферы и отрасли общественной жизни, требующие определенного вмешательства государства, путем использования полномочий исполнительной власти [9]. Однако, если перефразировать это определение и заменить некоторые термины синонимами, становится очевидным наличие логической ошибки дефиниции – тавтологии. На сегодняшний день термин «государственное управление» упоминается более чем у 100 законов Украины, однако ни один из них не содержит определения этого понятия.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что не следует пытаться определить понятие государственного управления лишь на основе теоретических знаний, накопленных административно-правовой наукой. Представители как «широкого», так и «узкого» подходов к толкованию государственного управления рассматривают это понятие исключительно с позиций теории и во многом находятся под влиянием взглядом на государственное управление, сформировавшимися еще в советское время. Вследствие этого достаточно логичная и совершенная юридическая конструкция государственного

управления, разработанная советской юридической наукой и практикой уже не может быть эффективной для выполнения целей правового регулирования в наше время.

Поэтому делать обобщения касательно содержания этого понятия можно лишь на основе значения, в котором оно употребляется в действующем административном законодательстве и практике его применения к конкретным ситуациям, требующим юридического решения. При этом следует учитывать, что отказ государства от административно-командных методов управления привел к тому, что содержание государственного управления изменилось, а сфера его осуществления сузилась. Поэтому актуальным является вопрос построения новой юридической конструкции государственного управления, соотносимого с системой предписаний действующего в Украине административного законодательства. Как известно, если теория не соответствует практике, следует менять теорию.

В качестве отправной точки мы предлагаем взять подход к государственному управлению, согласно которого оно понимается как определенный вид общественной деятельности (влияния), поскольку с этим соглашается большинство ученых, не зависимо от того, какую отрасль научного знания они представляют. Кроме того, государственное управление рассматривается как вид деятельности и в административном законодательстве, а именно как вид деятельности органов исполнительной власти [10, 3; 12, 9; 13, 6; 11, 10].

Содержание государственного управления раскрывается через его функции, являющиеся основными направлениями управленческой деятельности, с помощью которых исполняются задания, и достигается цель, заложенная законодателем в нормах права. Поскольку государственное управление – это особый вид социального управления, его объектом является социальная организация (общественные отношения, виды деятельности и социальные

роли), имеющая свойства системы, поэтому управление может направляться, в зависимости от потребностей системы, на ее упорядочивание, стабилизацию либо переведение в другое состояние, и осуществляется путем соответствующей организации и координации деятельности людей.

На основе анализа действующего законодательства можно выделить несколько групп функций государственного управления, различных по направлению влияния на систему управления:

1) функции ориентирования системы (прогнозирование, планирование, методическое руководство, нормативное регулирование);

2) функции обеспечения системы (кадрового, финансового, материально-технического, организационного, информационного, научного);

3) функции оперативного управления системой (непосредственного руководства, контроля, оценки, учета данных, организации, координации).

При этом объекты государственного управления являются настолько различными, что при воздействии на каждый из них используется различный набор функций государственного управления, обусловленных их потребностями, в той время как полный набор функций не используется никогда. Кроме того, каждая конкретная функция государственного управления в зависимости от сферы управления может быть по-разному конкретизирована в полномочиях органов государственной власти. Это и объясняет существенные различия между определениями государственного управления, дающимися представителями разных отраслевых правовых наук, и именно поэтому, мы считаем, что дать казуистическое определение понятию «государственное управление» на данном этапе развития административного законодательства Украины невозможно.

В то же время, можно сформулировать абстрактное определение государственного управления, то есть определение через родовые и видовые признаки: государственное управление – это вид деятельности органов исполнительной власти, содержанием которой является органи-

зация практического исполнения законов, как самим субъектом государственного управления, так и другими участниками общественных отношений. Государственное управление отличается от других видов деятельности государства тем, что:

1) осуществляется в сферах, требующих активного вмешательства государства;

2) объектом государственного управления являются общественные отношения, виды деятельности и социальные роли, урегулированные законами, а конечной целью – достижение степени упорядоченности общественных отношений, отображенных в законах государства, и полного соответствия поведения всех субъектов нормативным моделям, описанным в этих законах;

3) конечным этапом государственного управления является осуществления контроля как за законностью деятельности участников общественных отношений, та и за целесообразностью такой деятельности;

4) конкретный набор функций государственного управления, за счет реализации которых обеспечивается исполнение закона, зависит от сферы общественных отношений, урегулированных этим законом.

Другой проблемой построения юридической конструкции государственного управления является сложность разграничения понятий «государственное управление» и «государственное регулирование», часто употребляющихся как синонимы либо разновидности друг друга. Содержание государственного регулирования часто раскрывается через функции, тождественные функциям государственного управления (нормативного регулирования, контроля, учета данных, планирования и др.). На наш взгляд, государственное регулирование на данном этапе развития административного законодательства Украины можно считать новой формой реализации исполнительной власти, отличной от государственного управления. Основные их различия состоят в следующем:

1) наборы функций, исполняемых государственным управлением и государственным регулированием,

отличаются только одной: государственное регулирование, при реализации оперативного управления системой предусматривает контроль, а государственное регулирование – надзор;

2) отношения государственного управления связаны с наличием у одной из сторон управления властных полномочий и подчиненного статуса у другой стороны, а отношения государственного регулирования возникают между субъектом властных отношений и множеством других субъектов, имеющих в основном равное положение относительно друг друга и не связанных с субъектом регулирования отношениями власти-подчинения;

3) государственное управление применяется в тех сферах общественной жизни, где необходима первоочередная реализация публичных интересов и исполнения целей государства. Так, исключительно государственное управление используется для исполнения социальной функции государства (образование, социальная защита населения и т. п.), функций обеспечения общественной безопасности, функций культуры и науки. Кроме того, государственное управление осуществляется внутри органов государственной власти для организации их деятельности. Государственное регулирование осуществляется в тех сферах, где необходимо обеспечить баланс публичных и частных интересов, например при реализации экономической и экологической функций государства.

На наш взгляд, построить нормативную конструкцию государственного управления на данный момент невозможно, однако можно вести речь о формировании теоретической юридической конструкции государственного управления. В теории права считается, что первичными структурными элементами юридической конструкции являются субъективные права и юридические обязанности, то есть юридическое содержание правоотношений [8, с. 45]. Такие юридические конструкции можно назвать элементарными, или конструкциями микроуровня. В то же время следует согласиться с



Д. Е. Пономаревым, что не все юридические конструкции могут быть представлены в виде структуры прав и обязанностей. Отдельные из них принадлежат к так называемым мета-конструкциям, строящимся не на материале правовых норм, а на основе других конструкций. Такие конструкции исполняющих роль звеньев, объединяющих конструкции более низких уровней в целостную схему с целью обеспечения их эффективной «работы» [8, с. 127]. Особенностями конструкций мета-уровня является то, что они слишком абстрактны и сложны для того, чтобы их можно было представить в виде схем прав и обязанностей.

Выводы. На наш взгляд, юридическая конструкция государственного управления является мета-конструкцией и строится из определенного набора юридических конструкций внутренних и внешних административных процедур и производств. При этом внешние административные процедуры делятся на два вида: те, что начинаются по инициативе частного лица, в результате которых орган исполнительной власти принимает административный акт, которым влияет на его права, свободы, обязанности и интересы (например, лицензирование, сертификация, разрешительная деятельность, патентирование, государственная регистрация, ведение реестров и др.) и те, что начинаются по инициативе органа исполнительной власти (государственный контроль, государственный надзор, привлечение к административной ответственности, применение мер административного принуждения). К внутренним процедурам следует отнести организационно-распорядительные, нормотворческие, учредительные, административные процедуры и производства, процедуры планирования, прогнозирования и другие. Таким образом, перспективу дальнейших исследований составляет изучение структурных элементов юридической конструкции государственного управления, а также поиск критериев разграничения государственного управления и других форм реализации исполнительной власти.

Список использованной литературы:

1. Адміністративне право України : [за ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Изд. 2-е, дополн. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / [Андрійко О. Ф., Кисіль Л. Є., Коваленко В. Л., Лук'янець Д. М. та ін.]; за заг. ред. Авер'янова В. Б. – К. : Видавничий Дім : «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
4. Державне управління: теорія і практика / [за ред. Авер'янова В. Б. Цветкова В. В., Шемшученка Ю. С.]. – К. : Юрінком Інтер, 1998 – 432 с.
5. Елистратов А. И. Административное право / Елистратов А. И. – Москва : Типография. И. Д. Сытина, 1911. – 256 с.
6. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права / М. Ю. Козлов Ю. – М. : Издательство МГУ, 1967. – 160 с.
7. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10–14.
8. Пономарев Д. Е. Генезис и сущность юридической конструкции : дис. ... на соискание ученой степени кандидата юридических наук : 12.00.01 «Теория права и государства; история правовых учений»/ Д. Е. Пономарев. – Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2005. – 175 с.
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 № 810/98 // Офіційний вісник України, 1999. – № 21. – С. 32.
10. Про перевезення небезпечних вантажів : Закон України від 06.04.2000 № 1644-III // Офіційний вісник України, 2000. – № 18. – С. 6.
11. Про позашкільну освіту : Закон України від 22.06.2000 № 1841-III // Офіційний вісник України, 2000. – № 29. – С. 3.
12. Про радіочастотний ресурс : Закон України від 01.06.2000 № 1770-

III // Офіційний вісник України, 2000. – № 26. – С. 5.

13. Про рослинний світ : Закон України від 09.04.1999 № 591-XIV // Офіційний вісник України, 1999. – № 18. – С. 23.

14. Черданцев А. Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике / А. Ф. Черданцев. // Правоведение. – 1972. – № 3. – С. 12–19.

15. Юсупов В. А. Научные основы государственного управления СССР / В. А. Юсупов, Н. А. Волков. – Казань : Издательство Казанского университета, 1972. – 98 с.