



## ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОЙ ПОДХОД

**М**ировая практика, накопившая значительный опыт реформирования государственных структур, показывает, что одним из наиболее эффективных направлений решения этой проблемы является улучшение взаимодействия различных органов государства между собой и с представителями общества<sup>1</sup>.

*Управляемость* — важнейшая характеристика всех организованных социальных систем. Будучи главным средством объединения людей и упорядочения их повседневной жизни, управление присутствует буквально во всех сферах и подсистемах общественного бытия. Но далеко не всегда оно носит государственно-властный характер: в обществе действуют не только органы государственного управления, но и множество иных субъектов, обладающих управленческими (официальными и неофициальными) полномочиями.

*Управление* — это результат интеллектуальной деятельности людей, их сознания и воли. Это целенаправленное управляющее воздействие субъекта на объект с целью перевода последнего в новое состояние. Оно возникает тогда и только там, где требуются осознанные усилия для ведения какого-либо дела с целью достижения определенных социально значимых результатов<sup>2</sup>.

Специалисты, изучающие процесс управления с точки зрения его функций, выделяют следующие общие функции управления: организация, планирование, координация, мотивация, контроль и учет выполнения поставленных задач<sup>3</sup>. Процесс управления про-

текает в условиях постоянно изменяющейся внешней среды и характеризуется различной степенью неопределенности. Достигло ли управляющее воздействие поставленных целей? Нуждаются ли управленческие решения в корректировке? Ответ на поставленные вопросы дает контроль, который осуществляется в системе управления с помощью обратных связей<sup>4</sup>.

Основные черты, характеризующие общее понятие управления полностью приемлемы и для понимания управления в социальной (общественной) сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения (например, государство, общество, территориальное образование, общественные объединения, производственные и непроизводственные объекты, семья и т.п.) Конечно, при этом учитываются особенности социальной сферы, важнейшей из которых является то, что управленческие связи реализуются через отношения людей<sup>5</sup>.

Основным компонентом любой социальной системы всегда выступает человек как социальное существо. Как верно писал В.Г. Афанасьев, человек есть последний, в известном смысле слова элементарный носитель социального системного качества. В то же время, будучи компонентом любой социальной системы, воплощением ее сущности, человек есть лишь часть социальной системы. Только будучи включен в определенную общественную систему, индивид обретает свою социальную сущность<sup>6</sup>.

Общество представляет собой целостный организм со сложной структурой, с различного рода индивидуаль-

<sup>1</sup> См.: Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 551 с.

<sup>2</sup> См.: Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. Моск. гос. ин-т межд. отношений (ун-т), международный ин-т управления. — М.: МГИМО(У) МИД России, 2008. — С. 14.

<sup>3</sup> См., напр.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). — М., Политиздат, 1968.

<sup>4</sup> См.: Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2004. — С. 12.

<sup>5</sup> Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и сфера частных интересов // Образование и право. — 2012. — № 12(40).

<sup>6</sup> См.: Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. — М.: Политиздат, 1981. — С. 23.

ными проявлениями, равно как и с функциями общего характера. Отсюда потребность в выражении общей связи и единства социальных процессов, каковая находит свое проявление в осуществлении социального управления. Оно является одним из ведущих условий нормального функционирования и развития общества. Социальное управление выражается в признаках, предопределенных общими чертами, свойственными управлению как научной категории, а также особенностями организации общественной жизни. Наиболее существенное значение, на наш взгляд, имеют следующие из них:

- Социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие ее участников, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними общих задач, достижение общих целей. Управление организует людей именно для совместной деятельности и определенные коллективы и организационно их оформляет;
- Социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее действие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий участников совместной деятельности, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности;
- Социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности, их взаимоотношения. Это критерии сознательно-волевого характера, в которых опосредствуется руководство поведением людей;
- Социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся, по сути, управленческими отношениями. Возникают они, прежде всего, между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления;
- Социальное управление базируется на определенной соподчиненности воле людей участников управленческих отношений, т.к. их отношения имеют сознательно-волевое опосредствование. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда властность социального управления, означающая, что субъект управления формирует и реализует «господствующую волю», а объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального управления;
- Социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяет субъекты управления. В роли таковых выступает определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных либо государственных), или же отдельные, уполномоченные на это лица. Их деятельность, имеющая специфическое назначение и особые формы выражения, является управленческой.

Говоря о целесообразности или цели общественного процесса вообще, надо указать на то, что она может быть реализована лишь тогда, когда цели и интересы всех (большинства) членов общества согласуются между собой. «Поскольку..., — как пишет М.С. Каган, — человек как духовное существо живет и действует в социальном пространстве, постольку ценностное сознание оказывается призванным определить, каким должно быть само общество — его государственной строй и юридические установления. Соответственно вычлняются политическая и правовая плоскости ценностной ориентации»<sup>7</sup>.

Каким же образом в данном случае может быть осуществлено сравнение общественного идеала государственно-правовой системы с действительностью? Средством (способом) такой сверки (сравнения) выступает подлинно демократический (народовластный) контроль<sup>8</sup>. Здесь уместно привести емкое обобщение Г.В. Атаманчука, а именно: «Главное для субъекта государственного управления и его отдельных компонентов — найти в управляемых объектах управляющие и контрольные параметры, а также «критические» (болевые) точки, воздействуя на которые можно сохранять или преобразовывать их состояние»<sup>9</sup>. Следует в основном согласиться и с той (возможно, чрезмерно жесткой) оценкой, применимой и к потенциальным недостаткам новой схемы построения федеральной исполнительной власти, которая дана Г.В. Атаманчуком, а именно: «Ахиллесовой пятой нашего государственного управления независимо от его формационных особенностей фактически всегда было единообразие, центризм, унифицированность, безответственность первых лиц, которые не давали ему ни устойчивости, ни динамики. Неустойчивость происходила потому, что при унифицированности элементов государственные органы «схваты-

<sup>7</sup> См.: Каган М.С. Человеческая деятельность. — М.: Политиздат, 1974. — С. 211.

<sup>8</sup> Подробнее об этом см.: Акопов Л.В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (история, теория, практика). — Ростов-н/Д., 1997.

<sup>9</sup> См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. — М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. — С. 42.

вают» адекватно только отдельные стороны, моменты управляемой действительности, в то время как другие проявления просто втискиваются в искусственно созданные для них структуры, формы и методы. Естественно, что все искусственное (шаблонное) им мешает, они хотят из него вырваться. Управление становится как бы чуждым, враждебным управляемым объектам»<sup>10</sup>.

Автор вполне разделяет и предложение Г.В. Атаманчука о необходимости легитимировать «признание системы государственного управления в качестве органичной системы, составные части и элементы которой многообразны и способны к непрерывному саморазвитию»<sup>11</sup>.

Данное требование должно быть в полной мере распространено и на систему контроля, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти в сфере государственного управления. Учитывая то обстоятельство, что контрольные функции присущи всем федеральным органам исполнительной власти и регламентируются в соответствующих законах и положениях, вряд ли возможно достаточно быстро изъять у них эти функции, да и нецелесообразно это делать. Проблема совершенствования контрольной деятельности федеральных органов исполнительной власти заключается в необходимости упорядочения системы контрольных полномочий (присущих указанной ветви власти), которые выступают в качестве внешней контрольно-надзорной государственной функции (властно-принудительной и направляющей силы) по отношению к гражданам (физическим лицам) и юридическим лицам. Именно в этом контексте (подходе) может быть, как пишет Ю.А. Тихомиров: «Оправданно создание единой системы государственного контроля с сетью специализированных контрольных органов (инспекций), сохраняющих ведомственную подчиненность лишь в методическом отношении»<sup>12</sup>. Это можно сделать принятием Федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации.

В философской литературе (Б. Рассел, К. Поппер, К. Ясперс и др.) управление анализируется с точки зрения проявления в нем сущностных самоуправляемых свойств общества. Оно признано историческим феноменом, содержащим и преломляющим в себе многие диалектические закономерности природы, общества и мышления. Положения и выводы философской мысли создают методологическую и мировоззренческую основу научного познания и практического совер-

шенствования управления, способствуют ориентации творческих поисков<sup>13</sup>.

Важные аспекты управления раскрыты социологической мыслью (К. Маркс, М. Вебер, Т. Веблен, Д. Бернхэм и др.), которая доказала глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов. Здесь и двойственный характер управления (ведение общих дел и классовая функция); и концепция «идеальной» управленческой бюрократии — общей теории административного управления; и отождествление управления с автоматизированным регулированием в машинно-технологических системах, что привело к технократическим подходам к управлению и их модифицированию в представлениях об информационном или технотронном обществах; и идеи о становлении класса менеджеров, и многое другое, что, в общем-то, отражает реальные перемены, происходившие в управлении в течение последних двух веков.

Возникло научное течение «социология управления», в рамках которого управление рассматривается в качестве сложного механизма взаимоотношений между классами, сословиями, социальными слоями и профессиональными группами, представителями разных народов. Одновременно социологические знания, отражающие социальный «срез» жизни общества, привнесены в теорию и практику управления, что позволило углубить социальные характеристики многих управленческих элементов и взаимосвязей (А.Х. Маслоу, Д. Макгрегор и др.).

Очень большое значение для осознания сущности управления и его практического использования имеют экономические исследования. Именно усилиями, прежде всего, экономистов был заложен менеджмент — теория управления бизнесом, предпринимательством, производством, услугами. Синтез экономических и технологических знаний, осуществленный Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном, А. Файолем и другими известными специалистами, стал фактически тем «первозданным» толчком, который постепенно привел к становлению той системы знаний, которую в наши дни мы называем «теорией управления». Опыт XX в. доказал, что управление есть обязательная интегрирующая функция любой коллективной экономической деятельности, обусловленная специализацией и кооперацией труда, производства и обслуживания.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> См.: Атаманчук Г.В. Там же. — С. 40.

<sup>11</sup> См.: Атаманчук Г.В. Там же. — С. 41.

<sup>12</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 519.

<sup>13</sup> Грудцына Л.Ю. Гражданское общество как социальная система: теоретико-правовые аспекты взаимодействия с государством // Образование и право. — 2013. — № 1(41) — 2(42). 1,3 п.л. (в соавт. с С.М. Петровым).

<sup>14</sup> См.: Атаманчук Г. Теория государственного управления. Лекции. — ЧелГУ, 2008. — С. 29.

Возникло и получило признание управление как родовое понятие, характеризующее упорядочение взаимодействия определенного множества элементов или составных частей природы, общества, самого человека. Наиболее широко управление рассматривается кибернетикой (Н. Винер), которая выделяет самые общие (универсальные) свойства взаимосвязей и взаимодействий в механических, биологических и социальных системах<sup>15</sup>.

Соответственно этому разработаны математические и информационные теории управления (К. Шеннон, У. Росс Эшби). С подобных «общих» подходов многие аспекты управления описаны общей теорией систем (Людвиг фон Бернгалейфи), синергетикой (Г. Хакен), «организмической теорией управления» (А.Н. Колмогоров), другими отраслями, как принято говорить, точной науки.

Современные технологии представляют собой системы: цели — процедуры (правила) — технические средства — операции (действия) — мотивы (стимулы). Суть их можно выразить так:

- неуклонное обязательное и систематическое осуществление установленных процедур и действий, в результате которых всегда должен возникать искомый (запланированный) объективный результат (продукт изделие) в заданных параметрах;
- массовое, масштабное и повсеместное применение наиболее рациональных и эффективных процедур и операций по производству определенных продуктов и социальных услуг (потребительских ценностей);
- использование тех процедур и операций, технических средств и форм поведения, которые относятся к новейшим достижениям, соответствуют мировому уровню и приносят максимальный социальный эффект<sup>16</sup>.

Поэтому, когда речь идет о современных технологиях, не стоит оглядываться назад, ориентироваться на прошлое, даже если оно в свое время было и неплохим, или сравнивать их с тем, что делалось когда-то, скажем, в начале XX в.; подход может быть только один: смотреть вокруг себя и вперед. Мир давно вышел на уровень технологической, информационной революции, и важно понять, осознать и использовать новые возможности. В частности, исходя из сказанного необходимо переосмыслить ряд сложившихся подходов<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> См.: Винер Н. Человек управляющий: Пер. с англ. — СПб.: Питер, 2001. — С. 45.

<sup>16</sup> См.: Атаманчук Г. Теория государственного управления: лекции. — ЧелГУ, 2008. — С. 18.

<sup>17</sup> См.: Атаманчук Г. Там же. — С. 18.

Управление находится в ряду явлений «второй» (искусственной) природы, возникших и развившихся в течение всей истории человеческой цивилизации. Оно создано людьми в целях сознательной саморегуляции своей жизнедеятельности и имеет в обеспечении их потребностей и интересов столь же важное значение, как семья и собственность, мораль и право, способ производства и государство, знания и информация, а также другие общественные институты.

Отсюда «связанность» управления уровнем развития и организации человеческого потенциала, все его зависимости от состояния общества, его закономерностей и форм, идеалов и ценностей. В каждый данный исторический момент управление воспроизводится соответствующим обществом, от него «берет» свою сущность, в нем реализует свои возможности, является его частью, существует для него, по уровню его развития характеризуется и совершенствуется. В глубоких и активных взаимосвязях со всей системой организации и функционирования общества, в поддержании ее динамики, рациональности, эффективности и содержится, в общем-то, секрет управления, раскрыть который, а тем более овладеть им — очень непростая задача. Она к тому же усугублена исключительной сложностью данной системы, в которой представлены интересы и воля, сознание и поступки миллионов людей, ее инертностью и подвижностью, жесткостью и изменчивостью и в то же время многообразным элементарным составом самого управления, огромнейшим спектром его взаимосвязей и взаимодействий с обществом. Короче говоря, управление — это одна из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной и практической деятельности людей. Это сфера, от состояния которой во многом зависит благополучие общества и, в конечном счете, — судьба каждого человека.<sup>18</sup>

Государство с системой своих органов как субъект управления и управляемые объекты в обществе не существуют сами по себе, а если и существуют, то их рациональность и эффективность весьма низки. Только во взаимодействии они создают факторы развития, позволяют людям решать свои проблемы. Выражением такого взаимодействия служит предлагаемый ниже механизм.

Под социальным механизмом формирования и реализации государственного управления в данном «Курсе лекций» подразумевается совокупность и логическая взаимосвязь социальных элементов, процессов и закономерностей, посредством которых субъект государственного управления (его компоненты)

<sup>18</sup> См.: Атаманчук Г. Теория государственного управления: лекции. — ЧелГУ, 2008. — С. 22-23.



«схватывает» потребности, интересы и цели общества в управляющих воздействиях, закрепляет их в своих управленческих решениях и действиях и практически проводит их в жизнь, опираясь на государственную власть. Иными словами, это механизм социального «насыщения» (наполнения) государственного управления, благодаря использованию возможностей которого оно приобретает желаемую обусловленность, обоснованность и эффективность.

Социальный механизм в таком смысле не только привлекает внимание к правовым, функциональным и организационным закономерностям и процедурам формирования и реализации государственного управления (чем часто и ограничиваются размышления многих представителей юридической науки), но и диктует необходимость определения наряду, на основе и совместно с ними для каждого управленческого явления его социальной функции, социальной роли и ценности в общественном движении.<sup>19</sup>

Без учета этого механизма и оценки в нем каждого из элементов осознание государственно-управленческих феноменов может подчас приобретать сугубо формальный характер. Вроде есть управленческие решения и действия, соблюдены юридические процедуры, а результаты управления не наступают. Так бюрократия сеет немало иллюзий управления.

Если читать множество антиуправленческих сентенций, то поражает их беспредметность. Государство управляет не только и не столько путем установления обязательных (административных) правил поведения и деятельности, требуя их соблюдения под угрозой наказания, сколько такими способами воздействий, как налоги, тарифы, пошлины, квоты, лицензии, контроль качества (и цен) товаров, инвестиции, преференции, бюджет, валютное регулирование, обеспечение конкуренции, законность — перечень очень длинный. Искусство управления в том-то и состоит, чтобы посредством многообразных форм, методов, процедур, технологий и т.д. умело добиваться эффективного функционирования управляемых объектов.

Актуальность прямых вертикальных связей вместе с тем не противоречит широкой автономии (свободе и самостоятельности) компонентов государственного управления (подсистем органов субъектов федерации и административно-территориальных образований, государственных органов и должностных лиц, других участников управленческих процессов) и установлению между ними содержательных горизонтальных взаимосвязей. Наличие сильных горизонтальных вза-

имосвязей как раз и придает системе государственного управления законченный пирамидальный вид с мощно развитыми нижними пластами<sup>20</sup>.

Соответственно не противоречит понимание государственного управления как явления, в центре которого стоит управляющее воздействие, другому его пониманию — как организационного и содержательного сотрудничества государства с коллективными и индивидуальными членами общества, обеспечивающего целесообразное и эффективное функционирование и развитие общественной жизнедеятельности. В прямых связях выделяются преимущественно управляющие воздействия. В обратных связях на первое место выдвигаются моменты сотрудничества, взаимодействия, инициативы снизу, восприятия прямых связей, их результативности и др. Это не только реакция на управляющие воздействия, но и постановка вопроса об их создании. И проблема заключается в соотношении прямых и обратных связей в системе государственного управления.

Перекосы в сторону прямых связей могут способствовать авторитарной бюрократизации государственного управления и резкому снижению его рациональности и эффективности, а в сторону обратных связей (при наличии множества разноречивых источников) — параличу, распаду управления, когда каждый считается только с собой и добивается реализации только собственного интереса.<sup>21</sup> Прямым связям в системе государственного управления посвящена значительная научная литература, в частности в области административного права. Немало о них будет сказано и в данном курсе лекций. Поэтому хотелось бы остановиться только на характеристике обратных связей, которые в теории государственного управления почти не освещались.

Впервые роль обратных связей в организации и функционировании самоуправляемых систем была проанализирована в работах *Н. Винера*, *Г. Клауса*, *Л. Бернталанфи*. Н. Винер обратную связь понимал как «свойство, позволяющее регулировать будущее поведение прошлым выполнением приказов». <sup>22</sup> Специальную работу принципу обратной связи посвятил *Л.А. Петрушенко*, который увидел его суть в том, что «любое отклонение системы управления от заданного состояния является источником возникновения в системе нового

<sup>20</sup> См.: Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учеб.-методич. комплекс / Е.В. Охотский. Моск. гос. ин-т межд. отношений (ун-т), международный ин-т управления. — М.: МГИМО(У) МИД России, 2008. — С. 5-6.

<sup>21</sup> См.: Маршев В.И. История управленческой мысли: учебник. — М.: Инфра-М, 2005. — 731 с.

<sup>22</sup> См.: Винер Н. Человек управляющий: Пер. с англ. — СПб.: Питер, 2001. — С. 45.

движения, всегда направленного таким образом, чтобы поддержать систему в заданном состоянии»<sup>23</sup>.

Итак, управление как процесс можно представить в виде отдельных этапов: выработка целей управления, выбор методов управления, организация разработки плана и его реализация и т.д. Чтобы этот процесс осуществлялся успешно, необходимо предварительно комплексно рассмотреть проблему целей, принципов, методов и функций управления. Это, так сказать, общая характеристика механизма управления.

И наконец, из процесса функционирования системы управления целесообразно выделить работу, которая направлена как на совершенствование самой управляющей системы, так и на улучшение процесса ее функционирования. Речь идет о выделении этапа рационализации самой системы управления — этапа ее совершенствования, реорганизации, развития. Обобщая, можно сказать, что эпицентрами, вокруг которых группируются проблемы управления социалистическим производством, являются: теоретические положения о механизме управления; управляющая система в статике; управляющая система в динамике; совершенствование системы управления. Рассмотренные выше аспекты управления, общие и специфические черты управления, функции и элементы управления как бы покрываются предложенной группировкой разделов. Комплексная концепция управления тем и характерна, что она, во-первых, ассимилирует все то ценное, что дали предшествующие исследования, во-вторых, позволяет продвинуться дальше в анализе проблем управления социалистическим производством. Точнее, только комплексный и системный подход позволяет наиболее глубоко анализировать проблемы управления.

В рамках этого подхода также имелись различные позиции ученых. Так, если в трактовке Г.Х. Попова упор делался на реальные явления управления, то в трактовке комплексного подхода О.А. Дейнеко и Д.М. Крук упор делается на управленческие отношения. Соглашаясь с необходимостью комплексного анализа управленческих отношений, все же стоит заметить: отношения — это уже нечто, стоящее за конкретными явлениями управления, т.е. они вторичны, а деятельность — первична. Их следует исследовать, но главная проблема, по мнению Г.Х. Попова, — объяснение и преобразование конкретных явлений: органов, кадров, процессов и т.д.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> См.: Петрушенко Л.А. Единство системности, организованности и самодвижения (О влиянии философии на формирование понятий теории систем). — М.: Мысль, 1975.

<sup>24</sup> См.: Кузурманова И.В. Взаимодействие и координация как элементы системы государственного управления // Всероссийский научно-практ. конф. «Государство, право, управление — 2009». — М.: ГУУ, 2009.

Государственное управление — это целенаправленное организующе-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей. Государственное управление — разновидность социального управления, но его природу и специфику определяют присущие только данному виду управления свойства.

1. Субъект целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий — государство. Характер государственного управления в конкретное историческое время определяется характером, конституционными основами (принципами) развития государства. Государство как мозговой центр дает импульсы — приказы государственному управлению — своего рода «нервной системе» общественного организма.
2. Государственное управление опирается на властные полномочия и представляет собой способ реализации государственной власти, которая распространяется на все общество (и на другие сообщества в рамках проводимой государством международной политики). Законы, иные основные, общие, типовые решения, правила, нормы, устанавливаемые государственной властью — общеобязательны, обеспечиваются авторитетом силы государства.
3. Специфику государственного управления составляют характер и объем охватываемых управлением общественных явлений. В центре государственного управления (смысл государственного воздействия) — решение общих дел, согласование действий всех граждан, защита совместного интереса, удовлетворение потребностей общества, а не отдельных граждан и социальных групп.
4. Комплекс методов и средств государственного воздействия составляют не только правовые, политические, экономические (регулирование, согласование, убеждение, стимулирование и т.д.), но и принуждение с помощью сил правоохранительных государственных органов. Государственная власть и управление в источнике имеет правовую и политическую обусловленность (легитимность), а в реализации — силу госаппарата, обладающего и средствами принуждения.

В широком смысле государственное управление как система означает непосредственное осуществление государственной власти: принятие политико-государственных решений и их реализацию, контроль за соблюдением в обществе правозаконности и правосудие. Субъектом государственного управления выступают законодательные органы государственной вла-

сти, исполнительные органы государственной власти, органы суда и прокуратуры. Именно такое расширительное толкование государственного управления как действий государственной власти по исполнению целей государства, включающее три основные функции государственной власти, предлагали отечественные юристы — государствоведы прошлого столетия<sup>25</sup>.

Узкое толкование государственного управления связано в нашем обществе с традицией советского периода, когда государственная (политическая) власть ассоциировалась с КПСС, а политико-государственные решения, основные направления внутренней и внешней политики утверждались на партийных съездах. В то время государственное управление понималось как

деятельность государственных органов исполнительной власти<sup>26</sup>.

Единая государственная власть выступает как целое, разделенное на подсистемы, противостоящие друг другу и одновременно дополняющие друг друга. Формой материализации государственной власти являются структура и органы трех ветвей власти (представительной, административно-исполнительной и судебной)<sup>27</sup>. Управление выступает как необходимый элемент жизнедеятельности людей. Оно является одной из труднейших и ответственных сфер их интеллектуальной и практической деятельности, которое связано с реализацией интересов и потребностей человека.

#### Библиографический список:

1. Акопов Л.В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (история, теория, практика). — Ростов-н/Д., 1997.
2. Антонов Н.Б., Захаров Л.М., Вечер Л.С. Теория и методология государственного управления: курс лекций. — Минск: Редакционно-издательский центр Академии управления при Президенте Республики Беларусь, 2004.
3. Атаманчук Г. Теория государственного управления: лекции. — ЧелГУ, 2008. — С. 18.
4. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. — М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. — С. 42.
5. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). — М., Политиздат, 1968.
6. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. — М.: Политиздат, 1981. — С. 23.
7. Винер Н. Человек управляющий: Пер. с англ. СПб.: Питер, 2001. — С. 45.
8. Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество: монография / под ред. проф. С.М. Петрова. — М., 2010.
9. Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и сфера частных интересов // Образование и право. — 2012. — № 12(40).
10. Грудцына Л.Ю. Гражданское общество как социальная система: теоретико-правовые аспекты взаимодействия с государством // Образование и право. 2013. № 1(41) — 2(42). 1,3 п.л. (в соавт. с С.М. Петровым).
11. Грудцына Л.Ю. Общество и социальные сети: введение в проблему // Новый юридический журнал. — 2012. — № 4. 0,9 п.л.
12. Гуринов А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2004. — С. 12.
13. Каган М.С. Человеческая деятельность. — М.: Политиздат, 1974. — С. 211.
14. Кузурманова И.В. Взаимодействие и координация как элементы системы государственного управления // Всеросс. научно-практ. конф. «Государство, право, управление — 2009». — М.: ГУУ, 2009.
15. Маршев В.И. История управленческой мысли: учебник. — М.: Инфра-М, 2005. — 731 с.
16. Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. Моск. гос. ин-т межд. отношений (ун-т), международный ин-т управления. — М.: МГИМО(У) МИД России, 2008. — С. 5-6.

<sup>26</sup> Грудцына Л.Ю. Государство и гражданское общество: монография / под ред. проф. С.М. Петрова. — М., 2010.

<sup>27</sup> См.: Антонов Н.Б., Захаров Л.М., Вечер Л.С. Теория и методология государственного управления: курс лекций. — Минск: Редакционно-издательский центр Академии управления при Президенте Республики Беларусь, 2004.

См.: Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 551 с.  
См.: Охотский Е.В. Государственное управление в современной России: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский. Моск. гос. ин-т межд. отношений (ун-т), международный ин-т управления. — М.: МГИМО(У) МИД России, 2008. — С. 14.

<sup>25</sup> Грудцына Л.Ю. Общество и социальные сети: введение в проблему // Новый юридический журнал. — 2012. — № 4. 0,9 п.л.

17. Петрушенко Л.А. Единство системности, организованности и самодвижения (О влиянии философии на формирование понятий теории систем). — М.: Мысль, 1975.
18. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. — М., 1998. — С. 519.

**References (transliteration):**

1. Akopov L.V. Demokraticheskiy kontrol' kak gosudarstvenno-pravovoy institut (istoriya, teoriya, praktika). — Rostov-n/D., 1997.
2. Antonov N.B., Zakharov L.M., Vecher L.S. Teoriya i metodologiya gosudarstvennogo upravleniya. Kurs lektsiy. — Minsk: Redaktsionno-izdatel'skiy tsentr Akademii upravleniya pri Prezidente Respubliki Belarus', 2004.
3. Atamanchuk G. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya. Lektsii. — ChelGU, 2008. — S. 18.
4. Atamanchuk G.V. Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsionno-funksional'nye voprosy): Uchebnoe posobie. — М.: ОАО «NPO «Ekonomika», 2000. — S. 42.
5. Afanas'ev V.G. Nauchnoe upravlenie obshchestvom (Opyt sistemnogo issledovaniya). — М., Politizdat, 1968.
6. Afanas'ev V.G. Obshchestvo: sistemnost', poznanie i upravlenie. — М.: Politizdat, 1981. — S. 23.
7. Viner N. Chelovek upravlyayushchiy: Per. s angl. SPb.: Piter, 2001. — S. 45.
8. Grudtsyna L.Yu. Gosudarstvo i grazhdanskoe obshchestvo: Monografiya / Pod red. prof. S.M. Petrova. — М., 2010.
9. Grudtsyna L.Yu. Grazhdanskoe obshchestvo i sfera chastnykh interesov // Obrazovanie i pravo. — 2012. — № 12(40).
10. Grudtsyna L.Yu. Grazhdanskoe obshchestvo kak sotsial'naya sistema: teoretiko-pravovye aspekty vzaimodeystviya s gosudarstvom // Obrazovanie i pravo. 2013. № 1(41) — 2(42). 1,3 p.l. (v soavt. s S.M. Petrovym).
11. Grudtsyna L.Yu. Obshchestvo i sotsial'nye seti: vvedenie v problemu // Novyy yuridicheskiy zhurnal. — 2012. — № 4. 0,9 p.l.
12. Gurin A.I. Gosudarstvennyy kontrol' kak forma osushchestvleniya ispolnitel'noy vlasti / Diss... kand. yurid. nauk. — Saratov, 2004. — S. 12.
13. Kagan M.S. Chelovecheskaya deyatel'nost'. — М.: Politizdat, 1974. — S. 211.
14. Kuzurmanova I.V. Vzaimodeystvie i koordinatsiya kak elementy sistemy gosudarstvennogo upravleniya // Vseross. nauchno-prakt. konf. «Gosudarstvo, pravo, upravlenie. — 2009. — М.: GUU, 2009.
15. Marshev V.I. Istoriya upravlencheskoy mysli: Uchebnik. — М.: Infra-M, 2005. — 731 s.
16. Okhotskiy E.V. Gosudarstvennoe upravlenie v sovremennoy Rossii: uchebno-metodicheskiy kompleks / E.V. Okhotskiy. Mosk. gos. in-t mezhd. otnosheniy (un-t), mezhdunarodnyy in-t upravleniya. — М.: MGIMO(U) MID Rossii, 2008. — S. 5-6.
17. Petrushenko L.A. Edinstvo sistemnosti, organizovannosti i samodvizheniya (O vliyaniy filosofii na formirovanie ponyatiy teorii sistem). — М.: Mysl', 1975.
18. Tikhomirov Yu.A. Kurs administrativnogo prava i protsessa. М., 1998. — S. 519.