

УДК 347.73

## ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

**ГОГОЛЕВ АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ**, канд. юрид. наук, директор Пермского филиала Финансового университета  
**E-mail:** [galexey1961@mail.ru](mailto:galexey1961@mail.ru)

*Актуальность.* Анализ нормативных и иных актов, регламентирующих правовые основы деятельности государственных администраций, позволяет с полной уверенностью констатировать, что в научный оборот, а также практику правоприменительной деятельности вошел термин «администрирование». В связи с этим правовое содержание публичного администрирования приобретает новый смысл, наполняется особым содержанием и требует дальнейшего изучения.

*Результаты.* На основе проведенного исследования категориального ряда однопорядковых понятий «менеджмент», «государственное управление», «государственное администрирование», «публичное администрирование» автором определены их взаимосвязи и отличия, а также раскрыты сущность и содержание данных понятий. Установлено что термин «публичное администрирование» имеет более широкое толкование, охватывающее своим содержанием три предыдущих категории.

*Перспективы.* Предложенный автором подход к изучению сущности и раскрытию содержания понятий «менеджмент», «государственное управление», «государственное администрирование», «публичное администрирование» имеет теоретическую и практическую значимость, так как вносит вклад в теорию социального управления и практику государственного администрирования.

**Ключевые слова:** менеджмент; государственное управление; государственное администрирование; публичное администрирование.

## Public Administration as a Legal Category

**ALEXEI M. GOGOLIEV**, PhD (Law), Director of the Perm branch of the Financial University

*Relevance.* The analysis of normative and other acts regulating the legal framework of public administration allows to conclude with full confidence that the term «administration» has entered into scholarly circulation and practice of law enforcement. In this regard, the legal content of public administration takes on new meaning filled with special content and, therefore, requires further study.

*Results.* A survey of categorical concepts of the same order such as «management», «state governance», «state administration», «public administration» has permitted the author to define their relationship and differences, as well as to elucidate the nature and content of these concepts. In the author's opinion, the term «public administration» has a broader interpretation and its content practically encompasses three previous categories.

*Prospects.* The proposed approach to the interpretation and essence of the concepts «management», «state governance», «state administration», «public administration» has the theoretical and practical values as it is a great contribution to the social management theory and the practice of public administration.

**Keywords:** management; state governance; state administration; «public administration».

### Развитие системы публичной службы

Процесс публичного администрирования, важнейшим элементом которого является публичная служба, подразумевает деятельность в системе институтов публичной власти и публичной службы, направленной на сбалансированное удовлетворение потребностей общества и государства, исполнение нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, обеспечение верховенства права, соблюдения Конституции Российской Федерации и законодательства, а также реализацию законных прав и свобод человека и гражданина.

По нашему мнению, в зависимости от наличия государственных властных полномочий публичная служба может включать государственную

публичную службу, к которой можно отнести органы государственной власти, органы местного самоуправления, имеющие государственные властные полномочия, и негосударственную публичную службу, охватывающую деятельность субъектов публичной власти, не имеющих государственных властных полномочий (политические партии, масс-медиа, общественные организации, неправительственные организации и объединения, граждане и т. д.).

Развитие системы публичной службы в России происходит на национальном, региональном и местном уровнях, а также в области международных отношений и в других сферах жизнедеятельности общества. Модернизация системы публичной власти рассматривается в государственной

политике как государствообразующий и социально значимый проект, а государственное регулирование и администрирование процессов жизни общества через эффективную коммуникацию — как одно из приоритетных направлений публичного администрирования в целом.

### Определение понятия «публичная администрация»

Под термином «публичная администрация» понимаются установление границы деятельности публичной администрации, закрепление правового статуса служащих органов публичной администрации и определение формы контроля над ней, осуществляемого административным правом.

### ***Предметом публичного администрирования служит система правовых мер и организационных мероприятий, составляющих организационно-правовой механизм реализации органами публичной администрации поставленных перед ними задач***

Органы и учреждения публичной администрации признаются субъектами административно-правовых отношений при обеспечении исполнения и применения нормативных актов. Исследуя организацию публичной администрации в зарубежных государствах, М. А. Штатаина определяет ее как деятельность действующих в публичных интересах и наделенных прерогативами публичной власти органов и учреждений, которые подчинены политической власти и обеспечивают исполнение закона [1, с. 32]. Следовательно, можно говорить об организации различных звеньев государственного аппарата, т. е. совокупности органов и организаций, осуществляющих административные функции. Такая трактовка данного понятия наиболее часто применяется в странах романо-германской правовой семьи, в том числе в России. Причем сама административная деятельность, осуществляемая в общественных интересах, также включается в понятие «публичная администрация».

Обращаясь к истории вопроса, следует отметить, что у истоков становления публичного

администрирования как правового института стоял Вудро Вильсон, один из президентов США. Именно он впервые ввел в юридическую терминологию понятия «публичное управление» (*public governance*) и «публичная администрация» (*public administration*).

Представляется, что для более правильного раскрытия содержания понятия «публичное администрирование» следует обратиться к этимологии слов «администрирование» и «публичный». Администрирование (от лат. *administro* — управляю, заведую) представляет собой деятельность органов управления и должностных лиц. Администрирование также определяют как деятельность, непосредственно связанную с реализацией управленческих решений.

Понятие «публичный» происходит от латинского слова *publica* — общество, народ, люди и *publicus* — общественный, народный. Словарь иностранных слов определяет понятие «публичный» как «открытое», «гласное», «общественное». В. И. Даль выводит содержание термина «публичный» из термина «публика» и определяет его как «всенародный», «общенародный», «объявленный», «явный», «известный». Таким образом, публичное администрирование — это деятельность органов управления и должностных лиц применительно к решению проблем всего общества в целом.

В глоссарии Программы развития ООН термин «публичное администрирование» имеет два тесно связанных значения:

1) целостный государственный аппарат (политика, правила, процедуры, системы, организационные структуры, персонал и т. п.), который финансируется за счет государственного бюджета и отвечает за управление и координацию работы исполнительной ветви власти;

2) управление и реализация разных правительственных мероприятий, которые связаны с выполнением законов, постановлений и решений правительства по предоставлению публичных услуг.

### **Другие понятия, обозначающие публичное администрирование**

Понятие «публичное администрирование» тесно связано с понятиями «государственное управление», «государственное администрирование». Другое понятие, которое имеет отношение к публичному администрированию, — это публичное управление. Таким образом, имеются четыре понятия, которые касаются управления обществом. Однако при этом между ними есть общие черты и отличия.

*Во-первых*, в зарубежных научных источниках понятие «публичное управление» пришло на смену понятию «публичное администрирование». Термин «публичное управление» (англ. *public management*), который заменил термин «публичное администрирование» (англ. *public administration*), введено в 1972 г. Смена этих понятий была вызвана демократическими преобразованиями в обществе и возрастанием его роли в управлении общественными процессами и контроле над государственной властью. При этом публичное администрирование делает акцент на властных, командных, нормативных методах управления, тогда как публичное управление — на участии общества в управлении и принятии решений.

*Во-вторых*, понятие «публичное управление», на наш взгляд, шире понятия «государственное управление» ввиду того, что государственное управление, являясь публичным управлением, представляет собой воздействие государства на общество, на общественную и личную жизнедеятельность с целью обеспечения целостности, суверенитета и развития общества. Однако государство не единственный субъект, который оказывает такое воздействие на социальные процессы. Публичное управление также охватывает такие формы управления, как местное управление и самоуправление, которое не является государственным управлением, а также другие виды публичного управления, например деятельность различных общественных организаций, также оказывающие воздействия на общественные процессы.

*В-третьих*, использование определения «публичное» означает, что процесс управления происходит гласно и основным субъектом управления является народ, в то время как субъектом государственного управления — государство. Считается, что государственное управление отличается от публичного управления властным характером, подчинением общества государственной воле.

Из истории хорошо известно, что государственное управление может осуществляться не только во благо народа и непублично, а, например, партийной номенклатурой или властной верхушкой без привлечения народа. Однако в современном демократическом обществе роль государства нетоталитарна, существуют и другие институты власти, которые имеют право воздействия (т. е. управления) на общественные процессы. Конечно, в системе публичного управления определяющую роль играет государственное управление, которое влияет на все

сферы общественной жизни. В то же время в условиях осуществления демократических преобразований растет активность общественных структур в управлении не только общественными, но и государственными делами.

В России очень часто два разных термина *public administration* (публичное администрирование) и *public management* (публичное управление) переводятся с английского языка одинаково — «государственное управление». Однако, как показал анализ нормативных правовых актов, в настоящее время все чаще применяется понятие «публичное администрирование», которое отвечает практике функционирования институтов демократического общества. В широком смысле понятия «публичное управление», «публичное администрирование» часто используются как синонимы. В узком смысле эти понятия применяются с учетом вышеуказанных особенностей.

Объектом публичного администрирования являются управленческие отношения между участниками публично-административной системы в процессе деятельности, направленной на достижение национальных целей и соблюдение интересов народа.

Предметом публичного администрирования служит система правовых мер и организационных мероприятий, составляющих организационно-правовой механизм реализации органами публичной администрации поставленных перед ними задач. В качестве предмета публичного администрирования могут выступать организация управления на разных уровнях (национальном, региональном и местном); структурные элементы системы администрирования; организация управленческой деятельности, в том числе законодательных, исполнительных и судебных органов и органов местного самоуправления; механизм управления публичной системой; техника государственного администрирования; принципы, методы управления; механизм самоорганизации и саморегулирования публичной системы; координация и субординация общественных связей.

### Методы государственного администрирования

Общеизвестно, что метод государственного администрирования есть определенный способ воздействия субъекта управления на ту или иную группу публичных отношений для достижения поставленной цели. Классификация административных ме-

тодов управления многогранна и осуществляется по различным основаниям. Например, по форме выражения методы государственного администрирования подразделяются на административно-правовые (выраженные в правовой форме) и административно-организационные, т. е. обязывающие к совершению определенных действий. По форме государственно-властного предписания методы государственного администрирования делятся на категорические (императивные), поручительные и рекомендательные и т. д.

***Термин «государственное администрирование» гораздо шире термина «государственное управление», так как охватывает не только исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию государственно-властных предписаний, но и правотворческую деятельность законодательной власти***

Важнейшими методами изучения публичного администрирования являются системный, институциональный, поведенческий, сравнительный, исторический. Кроме названных исследовательских методов, при изучении публичного администрирования широко используются и другие методы. Например, моделирование выступает как метод первичного анализа путей подготовки возможных управленческих решений.

Здесь уместно сделать некоторые умозаключения, имеющие, на наш взгляд, методологические значения. Как мы указывали выше, термин «государственное администрирование» шире термина «государственное управление». А ведь в любом демократическом государстве существуют еще и судебная, и законодательная власти.

При этом следует обратить особое внимание на то, что любое общество может только тогда именоваться таковым, когда оно структурировано на управляющую и управляемую подсистемы. При этом необходимо отметить, что такая градация есть потребность самих людей, которые сознательно

выдвигают единоличного или коллективного управляющего, наделяя его определенным комплексом полномочий. Это может происходить стихийно или осознанно, но всегда формирование управляющей подсистемы является потребностью общества.

### **Необходимость разделения властей**

Разделение властей — это один из краеугольных камней современного государства. Статья 10 Конституции Российской Федерации устанавливает следующее: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Но при этом не следует забывать, что государственная власть должна быть единой, так как ее источником в демократическом государстве является народ, который не может формировать сразу несколько властей. Поэтому следует говорить об относительной самостоятельности каждой ветви государственной власти — исполнительной, судебной и законодательной.

Развивая данные умозаключения, можно отметить, что вопрос о разделении властей — это прежде всего вопрос об объеме властных полномочий законодательной и исполнительной властей. При этом законодательная власть на основании делегированных ей народом полномочий прописывает правоустановления, а исполнительная власть их реализует в практическую плоскость (осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность).

В теории права под правоустановлением понимаются форма и направление государственной деятельности, связанные с официальным выражением и закреплением норм права, которые составляют нормативно-правовое содержание всех действующих источников позитивного права. На наш взгляд, понятие «правоустановление» точнее выражает смысл и содержание той специфической деятельности, которая обычно именуется правотворчеством.

Одной из важных форм правоустановления (т. е. правотворчества, понимаемого как установление норм действующих источников позитивного права) является прямое государственное нормотворчество — издание соответствующими государственными органами нормативных правовых актов (законов и подзаконных нормативных актов).

Понятие «правоустановление» включает различные виды правоустановительной деятельности, которые отражают особенности процесса выражения и закрепления нормативно-правового характера и содержания разных источников действующего права — нормативных правовых актов, судебного прецедента, нормативно-правового договора, обычного права, юридической доктрины и т. д.

Специфика этих различных видов деятельности, а также форм правоустановления обусловлена своеобразием соответствующих источников позитивного права, особенностями самого источника, его нормативно-правовой природы, характера и содержания.

При таком подходе законодатель не вправе вмешиваться в деятельность исполнительной власти. В некоторых случаях он может инициировать процедуру парламентского контроля.

Контрольные функции парламента, по мнению ряда исследователей, могут проявляться уже непосредственно в законотворческой деятельности парламента: депутаты и комитеты в ходе разработки и принятия законов обсуждают сложившееся положение, существующие проблемы и дают оценку работе ответственных органов государственной власти [2, с. 224–225]. Однако в целях осуществления парламентского контроля законодательный орган, как правило, наделяется особыми полномочиями и использует специальные процедуры. Обязанность отчитываться перед парламентом также может быть конституционно закреплена за правительством и иными государственными учреждениями.

Формы и методы парламентского контроля различаются в зависимости от формы правления, государственного устройства. К основным способам парламентского контроля относятся заслушивание руководителей органов исполнительной власти во время проведения в парламенте «правительственного часа», направление парламентского запроса в соответствующий орган, постановка вопроса о доверии, парламентское расследование, резолюция порицания.

При этом исполнительная власть не вправе навязывать свою волю законодательной власти, а может лишь инициировать законопроекты.

Третья ветвь власти — судебная осуществляет правосудие, т. е. по большому счету разрешает различные социальные конфликты, а также правовые споры на основании норм материального права и посредством норм процессуального права. При этом судебная власть привлекает к ответственности

виновных лиц за нарушение закона, а также восстанавливает нарушенные права и свободы физических и юридических лиц.

Резюмируя, отметим, что все три ветви государственной власти тесно взаимосвязаны, так как решают задачи по достижению общей цели, прописанной в Конституции Российской Федерации, а именно реализации законных прав, свобод и интересов человека и гражданина во всех сферах жизнедеятельности. Однако их деятельность реализуется строго в пределах отведенных им полномочий, а точнее, компетенции.

При таком подходе термин «государственное администрирование» гораздо шире термина «государственное управление», так как охватывает не только исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию государственно-властных предписаний, но и правотворческую деятельность законодательной власти, имеющую целью выработку таких предписаний, а также правоприменительную деятельность судебной власти по защите и восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина и привлечению к ответственности лиц, совершивших противоправные деяния.

Как следует из вышеизложенного, содержание понятия «государственное администрирование» довольно многогранно. Данная деятельность осуществляется всеми тремя ветвями власти Российской Федерации и направлена на реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства в целом.

### **Публичное администрирование как правовая категория**

Сфера публичного администрирования не исчерпывается деятельностью только органов публичной власти (государственной власти и местного самоуправления). Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях сформулировал позицию о том, что Конституция Российской Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти [3]. В связи с этим был признан законным публично-правовой статус нотариальных палат, саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, призванных выполнять в соответствующей сфере общественных отношений функции само-

регулируемого в интересах общества, кредиторов и должников.

Таким образом, под публичным администрированием как правовой категории, по нашему мнению, понимается урегулированная нормами права деятельность публичной администрации (институтов публичной власти и публичной службы), которая направлена на реализацию законных прав и свобод человека и гражданина, удовлетворение потребностей общества и государства, исполнение нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, обеспечение верховенства права, соблюдения Конституции и законодательства.

Данная позиция согласуется с выдвинутым автором настоящей публикации умозаключением в отношении более широкой трактовки понятия «государственное администрирование», охватывающего своим содержанием категорию «государственное управление».

Попутно отметим, что термин «управление» является более широким в сравнении с термином «менеджмент», так как применяется к различным видам человеческой деятельности, в то время как менеджмент функционирует исключительно в условиях рынка. В развитых странах понятие о менеджменте связано с понятием о бизнесе. Управление бизнесом — это управление коммерческими хозяйственными организациями. Если речь идет об управлении государственными организациями, следует использовать термин «государственное управление» или, если быть более точным, «государственное администрирование», охватывающее своим содержанием две предыдущие категории.

## Выводы

При изучении данной проблематики выстраивается логическая цепочка, образующая следующий категориальный ряд, развивающий и дополняющий друг друга (схожий по сути, но различный по содержанию): «менеджмент», «государственное управление», «государственное администрирование», «публичное администрирование».

## Литература

1. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. М.: Спарк, 2003. 232 с.
2. Иванец Г. И., Калининский И. В., Червонюк В. И. Парламентский контроль / Конституционное право России: энциклопедиче-

ский словарь / под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. М.: Юридическая литература, 2002. 322 с.

3. Постановления Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» и от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А. Г. Меженцева». URL: <http://rjsultant.ru>.

## References

1. Administrative law of foreign countries: The textbook / Under the editorship of A. N. Kozyrin and M. A. Shtatina [Administrativnoe pravo zarubezhnikh stran: uchebnik / pod red. A. N. Kozihrina i M. A. Shtatinoy]. Moscow, Spark, 2003. 232 p.
2. Ivanets G. I., Kalinin I. V., Chervonyuk V. I. Parliamentsky control / Constitutional right of Russia: The encyclopedic dictionary / Under a general edition of the prof. V. I. Chervonyuk. [Parliamentskiy kontrolj / Konstitucionnoe pravo Rossii: ehnciklopedicheskiy slovarj / pod obsh. red. prof. V. I. Chervonyuka]. Moscow, Yuridicheskaya literatura, 2002. 322 p.
3. Resolutions of the Constitutional Court of the Russian Federation of 19.05.1998 No. 15-P «On the case of check of constitutionality of separate provisions of articles 2, 12, 17, 24 and 34 of Bases of the legislation of the Russian Federation on a notariate» and of 19.12.2005 No. 12-P «On the case of check of constitutionality of the paragraph of the eighth point 1 of article 20 of the Federal law «About insolvency (bankruptcy)» in connection with the complaint of the citizen A. G. Mezhenstev». URL: <http://rjsultant.ru>. [Postanovleniya Konstitucionnogo Suda RF ot 19.05.1998 № 15-P «Po delu o proverke konstitucionnosti otdelnykh polozheniy statey 2, 12, 17, 24 i 34 Osnov zakonodatelstva Rossiyskoy Federacii o notariate» i ot 19.12.2005 № 12-P «Po delu o proverke konstitucionnosti abzaca vosjмого punkta 1 statji 20 Federaljnogo zakona «O nesostoyateljnosti (bankrotstve)» v svyazi s zhaloboy grazhdanina A. G. Mezhenceva». Available at: URL: <http://rjsultant.ru>.