

МРНТИ 10.15.33

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ОСОБЕННОСТИ

Қапаров Арсен Ерланұлы

**Магистрант 1-курса, специальность «БМ030100-Юриспруденция»,
Университета им.Сулеймана Демиреля, Каскелен, Республика
Казахстан**

Аннотация: Статья посвящена исследованию проблематики понятия государственного управления и выявлению его особенностей. В работе разъясняется, что государственное управление является одним из самых сложных институтов и категорий административного права в связи с комплексным характером, спецификой субъектов и объектов государственного управления и взаимосвязей между ними. Подведены итоги о том, что государственное управление в настоящее время можно рассматривать как: науку, искусство управления, функцию, государственный аппарат, управленческую деятельность.

Ключевые слова: государственное управление, реформа, понятие, исполнительная власть, управленческая практика, ветви власти.

Государственное управление является одним из самых сложных институтов административного права. Данное положение объясняется его комплексным характером, спецификой субъектов и объектов государственного управления и взаимосвязей между ними.

Трансформационные процессы, происходящие в Казахстане и обществе, длящаяся административная реформа обусловили научный поиск новых подходов к пониманию сути государственного управления и возможностей его обновления. Что и обусловило выбор темы настоящего исследования.

Следует отметить, что Макс Вебер заложил основу науке о государственном управлении, предложив модель идеальной бюрократии, но данная модель подверглась критике уже во второй половине XX ст. Использование той модели на практике показало, что лишь благодаря четкой управленческой иерархии и соблюдению жестких правил нельзя ожидать значительного повышения эффективности управления. На дальнейшее развитие науки управления значительно повлияла поведенческая теория менеджмента, вторая уделила большое внимание значению человеческого фактора в управлении. Представительница этой школы американка Мэри Паркер Фоллетт определила управление (англ.

management) как «искусство выполнять работу посредством других людей»/1, с.16/.

Это определение указывает на то, что повысить действенность управления можно путем повышения эффективности использования человеческих ресурсов. В соответствии с неоклассической теорией менеджмента в центре внимания находится человек, а не организационная структура.

То есть в соответствии этим подходом центром государственного управления должен быть именно человек и его потребности, а не государство. Следовательно, и государственное управление все больше осуществляется в форме нормативного регулирования, использования разрешений, рекомендаций, предоставления помощи, содействия и координации.

В наиболее общем виде государственное управление длительное время определялось как исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти, которая проявляется в непосредственном повседневном и оперативном влиянии на разнообразные общественные отношения в государстве. В политологической, юридической и философской литературе, как национальной, так и зарубежной, еще не сформировано окончательное и общепризнанное понятие государственного управления /2, с.80/.

Существует несколько точек зрения по этому вопросу, одна трактует это явление исходя из его сути и реального содержания, другая исходя из форм, в которых оно существует и функционирует.

Многие положения, высказанные по данному вопросу ранее, различными его исследователями, являются актуальными и в настоящее время. Они, обогащенные новыми научными знаниями стали базой для совершенствования категориального аппарата теории государственного управления и т.п.

В научной и учебной литературе государственное управление рассматривается в широком и в узком смысле /3, с.33–38; 4, с.84/.

В широком смысле оно представляет собой распоряжение делами общества, осуществляемое государством. При этом государственное управление рассматривается как функция государственных органов всех ветвей власти, а также структур местного самоуправления. Такое управление реализуется законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Государственное управление, в узком смысле, представляет собой управление делами общества органами исполнительной власти посредством соответствующей формы исполнительно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности. Государственное управление, в таком понимании, носит четко выраженный организационный характер.

Широко распространенным подходом является отнесение к государственному управлению деятельности государства, которая не входит в компетенцию других видов государственной деятельности представительской и судебной.

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. считают, что государственное управление – это деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основной целью является исполнение, проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов /5, с. 212/.

А, профессор Г.В. Атаманчук представляет государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования /6, с. 62/.

Полагаем, что данное определение все-таки не раскрывает в полной мере назначения и материальной сути государственного управления, т.к. другие науки (государственное управление менеджмент, экономика и тому подобное) рассматривают государственное управление с разных сторон, сосредоточивая свое внимание и на других аспектах этого понятия.

С этой точки зрения, определение понятия «административного управления» данное Ю.П.Бытяком, нам представляется, наиболее содержательным /7, с. 82/.

Так, по мнению Ю.П.Бытяка государственное управление это самостоятельный вид государственной деятельности, которая имеет организующий, исполнительно-распорядительный, подзаконный характер, особой группы государственных органов (должностных лиц) относительно практической реализации функций и задач государства в процессе повседневного и непосредственного руководства экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством.

В тоже время в теории административного права имеют место два подхода к определению государственного управления:

1) Государственное управление в широком понимании - это совокупность всех видов деятельности всех органов государства, то есть фактически все формы реализации государственной власти в целом. Часть 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан устанавливает, что государственная власть в Республике Казахстан осуществляется на принципах ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти /8/.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляют свои полномочия в установленных Конституцией пределах и в соответствии с законами Казахстана, иначе говоря, государственное управление в широком понимании характеризует всю деятельность

государства по организующему воздействию стороны специальных субъектов права на общественные отношения.

2) Государственное управление в узком понимании это совокупность государственных органов, между которыми определенным образом распределены разные виды деятельности государства. Следовательно, категория государственного управления в узком значении отображает относительно самостоятельный вид деятельности государства, который осуществляет определенная часть государственных органов /9, с.15-16/.

Как видно, категория «государственное управление» базируется на общем понятии «управление», которое широко используется почти всеми областями знаний. Оно означает целеустремленную совокупность действий, которые обеспечивают согласованность и координацию совместной деятельности с целью достижения общественно важных целей и решения задач. Также многие ученые (из разных областей знаний) не просто оперируют понятием «государственное управление», а еще и исследуют его в связи со смежными понятиями, такие как государственное регулирование, публичное управление, менеджмент, публичное администрирование и др.

Итак, можем сделать вывод, что в настоящее время государственное управление можно рассматривать как:

- 1) науку, т.е. систему упорядоченных знаний в виде концепций, теорий, принципов, способов и форм государственного управления;
- 2) искусство управления, т.е. способность эффективно применять данные науки государственного управления в определенных сферах;
- 3) функцию, т.е. целенаправленное регулирующее воздействие на объекты, осуществляемое с целью скоординировать их действия и получить желаемые результаты;
- 4) государственный аппарат, обеспечивающий эффективное использование всех ресурсов социальных систем для достижения определенных целей;
- 5) управленческую деятельность – целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.

Далее анализируя особенности, стоит отметить, что государственное управление занимает особое значение среди всех видов управления, так как обладает только ему присущими свойствами. Особенность заключается в том, что:

1. Государственному управлению основное свойство придает государство, выступая в качестве субъекта управления, без которого она не может существовать, данное свойство называется системностью. Без системности сложно было бы осуществлять управление большими

массаи как человечество и материальные ресурсы. Стоит отметить, что системность принципиальна, так как только при ее наличии может осуществляться координация, целеустремленность, эффективность и согласованность.

2. Основное влияние на характер воздействия, осуществляемых данным видом управления, оказывает государство, а также властная сила, которая в нем заложена. От общественных структур государство отличается тем, что им реализуется по отношению к людям государственная власть, имея в источнике правовую обусловленность, а в реализации силу государственного аппарата, которая содержит средства принуждения. Данное силовое давление ведет к тому, что поставленные цели в управлении, имеющиеся в нем моменты организационного характера, и установленные им правила должны быть исполнены.

3. Управление государством, и его границы распространения. Определяя данные границы, можно выделить их как не входящие в пределы всего общества, а пересекающие его границы и проявившие себя в сфере внешней политики данной страны в целом. Рассматривая правильный и отвечающий установленным нормам вариант взаимосвязи страны и её граждан, необходимо отметить и охарактеризовать его как вариант, который обладает максимальным объёмом самоуправления и свободы в жизни общества. В свою очередь и государство, и общественные институты, имеют право определять границы данной автономии /10, с. 37/.

Отсюда следует, что страна, опираясь на действующее законодательство и нормативно-правовые акты, устанавливает нормы поведения граждан, их основные типы во всех сферах жизнедеятельности, а также гарантирует их соблюдение, опираясь на свою законную власть.

Рассматривая данный контекст, можно увидеть, что главной проблемой здесь выступает распространенность государственного управления на общество.

Таким образом, здесь идёт речь не об изменениях в технологии, а о системе анализа состояния самого общества, переход его от адаптации и саморегуляции к более инновационному и новому.

Отсюда следует вывод, что управление государством всегда будет влиять на общество, но возникает вопрос, какова будет глубина данного влияния?

Следует отметить то, что такое влияние будет призвано отражать и воспроизводить в себе состояние общества. Тем самым управление должно находиться в коррелятивной связи с тем процессом и явлениями, на которые оно направляет свои целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия.

В то же время, вопросу методах государственного управления еще не нашел должного отражения в научной литературе. Исследованы лишь отдельные методы государственного управления, и только некоторые из них внедрены в различные сферы жизнедеятельности общества.

Управленческие методы отражают процесс, т.е. совокупность управленческих действий, совершаемых в определенной последовательности. Эти действия госструктур обеспечивают достижение цели путем преобразования ресурсов на «входе» в результат на «выходе» /11, с. 39/.

Сущность управленческих методов состоит в системном соединении научного знания, управленческих потребностей и интересов общества, целей и функций государственного управления, возможностей и элементов управленческой деятельности /12, с. 52/.

Отмечая необходимость внедрения современных подходов, многие исследователи обращают внимание, что такая методика ориентирована на рационализацию и оптимизацию управленческой деятельности.

При этом они подчеркивают, что для практики необходимы инновационные управленческие методы, поскольку они объединяют современные научные знания в различных сферах, учитывают результаты эмпирических исследований, а также творческий потенциал исполнителей. Такие методы содержат системно логически обоснованных и упорядоченных действий, и применение этих методов обеспечивает ожидаемый результат.

Таким образом, новые методы государственного управления представляют собой систему оптимальных действий, основанных на современных научных знаниях. Реализация таких технологий способствует достижению высоких результатов во многих сферах государственного управления.

По отношению к нашей стране, следует отметить, что стремление государства реализовать закрепленные Конституцией Казахстана программные цели – создание демократического, правового, социального государства на основе эффективной рыночной экономики – обусловило проведение преобразований в различных сферах общественной жизни.

Для достижения программных целей, необходимым становится формирование новых методов и моделей государственного управления, основанной на внедрении перспективных методов. Основные из них были отобраны в ходе проводимой в настоящее время административной реформы. Ее определяют как комплекс мер общенациональной значимости, направленных на повышение эффективности системы государственного управления по трем основным направлениям: оптимизация, совершенствование государственных институтов и государственных учреждений; совершенствование

государственной службы; изменение характеравзаимоотношений исполнительной власти и общества.

К новым методам государственногоуправления, реализуемым в настоящеевремя в Казахстане, относим следующие.

1. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти.Одним из основных показателей совершенства управления, определяемых сопоставлением результатов управления изатрат ресурсов, является эффективностьуправления. Под оценкой эффективностигосударственного управленческого решения понимают совокупность методовпо изучению и измерению фактическихрезультатов государственной деятельности или программ, которые завершеныили находятся в стадии реализации.

2. Мониторинг деятельности органов государственной власти и органовместного самоуправления по достижению показателей социально-экономического развития государства и исполнению ими своих полномочий.

3. Внедрение института оценки регулирующего воздействия проектов с целью упрощения административных процедур для ведения бизнеса.

4. Управление по результатам –включает следующие элементы: запусксистемы стратегического планирования; программно-целевое планирование; внедрение бюджетирования, ориентированного на результат; оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти.

5. Расширение аутсорсинга – механизма выведения определенных видовдеятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Ктаким видам деятельности, согласно концепции административной реформы,можно отнести внедрение новых информационных технологий, управление зданиями и сооружениями государственныхорганов, организацию подбора кадров,предоставление услуг связи, финансовыйучет /13, с. 67/.

Перечисленные управленческие методы тесно взаимосвязаны междусобой.

Подведем итог, государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие страны на общественную жизнедеятельность граждан в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его законную власть.

Внедрение в государственное управление всех вышеперечисленных управленческих методов способствует противодействию коррупции.В настоящее время продолжаетсявнедрение новых форм электронного государственного управления. Они в перспективе будут способствовать большейэффективности и открытости государственных структур.

Список использованной литературы:

1. НайДж.С. Гибкая власть: как добиться успеха в мировой политике. – Новосибирск, 2006
2. Вильсон В. Наука государственного управления (1887) // Классики теории государственного управления: американская школа / В. Вильсон, Джей Шафритц, Альберт Хайд.–М.: Изд-во Московского университета,-2003.–800с.
3. Охотский Е.В. Государственное управление: учебно-методический комплекс / Е.В. Охотский.–М.: МГИМО(У),-2008.–548с.
4. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление / И.А. Василенко.–М.: Юрайт,-2013.–495с.
5. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. – Ростов н/Д, 2000. – С. 212-235.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук.–М.: Омега-Л,-2004.–301с.
7. Битяк Ю.П. Административное право Украины / — Х.: Право, 2001. — 528 с.
8. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995г.) (с изм. и доп. по сост. на 10.03.2017г.)
9. Старовойтов А.А. К вопросу о конституционном характере административной реформы / А.А. Старовойтов //Управленческое консультирование.–2011.–№1.–С.15-16
10. Кириленко В.П. Конституционное законодательство государств – участников СНГ: вопросы теории и практики / В.П. Кириленко, Е.В. Мандрыка. В 2 т. Т.-1. – Симферополь: АРИАЛ,-2010.–224с.
11. Кастельс М. Власть коммуникации / М. Кастельс; пер. с англ. Н.М. Тылевич. М., 2016.
12. Корельский В.М., Первалов В. Д. Теория государства и права.: учебное пособие. – М.: Логос, 2015. – 210с.
13. Кулумбетова Д. Система оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан. Астана: Министерство нац. экономики РК,-2017.-42с.

МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖӘНЕ ОНЫҢ МҮМКІНДІКТЕРІ

Қапаров Арсен Ерланұлы

**«М030100-Юриспруденция» мамандығы бойынша 1 курс магистрі,
Сулейман Демирел атындағы Университет, Қаскелең, Қазақстан
Республикасы**