

П.И. Квачева<sup>1</sup>  
О.Д. Карнаух<sup>2</sup>

P.I. Kvacheva  
O.D. Karnaukh

**ГЕНЕЗИС ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ  
(XIX – НАЧАЛО XXI вв.)**

**GENESIS OF THE THEORY  
OF PUBLIC MANAGEMENT IN RUSSIA  
(XIX – BEGINNING OF XXI CENTURIES)**

*В статье рассматривается развитие теории государственного управления, показана преемственность дореволюционного, советского и постсоветского периодов в определении подходов к понятию «государственное управление».*

**Ключевые слова:** государственное управление, теоретические аспекты, функциональный подход, дуалистический подход, конституционно-демократический подход.

*The article describes the development of the theory of Government, shows the continuity of pre-revolutionary, Soviet and post-Soviet periods in determining approaches to the notion of “governance”.*

**Keywords:** governance, theoretical aspects, functional approach, dualistic approach, constitutional and democratic approach.

Проблемы государственного управления, повышения его эффективности были актуальными и для Российской империи, и для Советского государства, и, конечно, они остаются актуальными для современного этапа развития государственности. Однако решение этих проблем, на наш взгляд, невозможно без осмысления теоретических аспектов государственного управления, поскольку «... советский опыт отвергнут; марксистско-ленинские идеи, на основе которых разрабатывались концепции государственного управления, большинством современных российских авторов, занятых этими проблемами, отброшены. Идет поиск иной, отличной от материалистической, методологии исследования политических и управленческих процессов...» [1, с. 6].

По мнению Игнатова В.Г., бесспорным фактом является кризис в теории и практике государственного и муниципального управления, в большинстве официальных государственных актов и документов отсутствует понятие «государственное управление»; где оно было бы уместно, используется только понятие «государственное регулирование». Вместе с тем, государственное

управление является объектом научного изучения в течение весьма длительного времени.

Целью статьи не является рассмотрение генезиса теории государственного управления на протяжении всех исторических периодов, что является темой отдельного исследования. Хронологические рамки эволюции теории государственного управления в России выбраны не случайно, а чтобы показать взаимосвязь трех основных периодов: дореволюционного, советского и постсоветского. Следует весьма уважительно относиться к историческому опыту российского государственного управления, включая, в том числе, и советский период, прежде всего – к его теоретическим аспектам.

Анализ взглядов дореволюционных ученых в области государственного и административного права показывает, что существовали различные подходы к пониманию государственно-правового управления. Определения многих авторов зачастую не совпадали, то есть существовали различные подходы к его пониманию, среди которых можно выделить рассмотрение государственно-правового управления по следующим критериям:

- 1) функциональный подход (сквозь призму его функций);
- 2) дуалистический подход (через его деление на центральное и местное управление);

<sup>1</sup> Доктор юридических наук, профессор ФГБОУ ВПО «Сочинский государственный университет».

<sup>2</sup> Старший преподаватель ФГБОУ ВПО «Сочинский государственный университет».

3) конституционно-демократический подход (по принципу разделения властей).

Сторонниками функционального подхода, на наш взгляд, являются А.Д. Градовский и В.Ф. Дерюжинский. Профессор А.Д. Градовский, определяя содержание государственного управления, анализировал административную деятельность государства и отмечал, что эта деятельность не может состоять только в применении закона. Законодатель дает исполнительной власти и определенные полномочия, указывая цели ее деятельности и порядок использования ее полномочий [2, с. 5]. Как утверждал В.Ф. Дерюжинский, термином «государственное управление» именуется совокупность различных проявлений деятельности государства, направленной на осуществление задач, присущих ему как правомерному и культурному союзу. В соответствии с различными задачами государства, государственное управление распадается на ряд отдельных отраслей, в числе которых финансовое управление, управление внешними делами, военное управление, организация и судебное управление, внутреннее управление в собственном смысле, на долю которого выпадает оказание населению всевозможного содействия в развитии его культурных интересов и удовлетворении потребностей его материального существования [3, с. 1–2].

Сторонниками дуалистического подхода к пониманию государственно-правового управления можно считать Н.М. Коркунова и В.М. Гессена, которые подразделяли государственное управление на центральное и местное управление. Так, выдающийся административист В.М. Гессен рассматривал государственное управление в контексте сравнения центрального и местного управления. По его мнению, необходимо точное и определенное разграничение предметов их ведения. Местное управление должно быть основано на принципах самоуправления. В сфере местного управления администрации должны принадлежать функции высшего вневедомственного надзора, отграниченного от функций активного управления. Между центральным и местным управлением существует необходимое взаимодействие, органическая связь [4, с. 1–2]. Важнейшей задачей правительственной деятельности правовое государство признает охрану безопасности населения. При этом действия государства носят по существу принудительный, а не попечительный характер [5, с. 8]. В своем труде «Русское государственное право» профессор Н.М. Коркунов изучал государственное управление в рамках науки государственного

права, выделяя три его вида: верховное управление, подчиненное управление и самоуправление. Верховное – это управление, в котором власть государя проявляется непосредственно. Подчиненное – это управление, осуществляемое от имени и по повелению императора соответствующими органами и должностными лицами. Самоуправление – предоставление местному сообществу самому заниматься своими общественными интересами [6, с. 489].

Исследователей А.И. Елизарова и А.А. Алексеева можно назвать приверженцами конституционно-демократического подхода к определению понятия государственно-правового управления. По мнению административиста А.И. Елизарова, для того, чтобы государственное управление стало «подзаконным», необходимо реально отделить законодательные органы от органов управления [7, с. 11, 18]. Профессор П.И. Алексеев утверждал, что государственное управление в свободной стране устроено на демократических началах, а также оно должно быть правовым. «Деятельность должностных лиц необходимо точно определить законами и правилами». Каждому гражданину предоставляются реальные способы обжалования противозаконных постановлений должностных лиц [8, с. 4–5; 13, с. 13].

Таким образом, проблема государственно-правового управления являлась предметом определенных дискуссий, были выработаны различные подходы к определению данного понятия, что свидетельствует о напряженном поиске моделей государственно-правового управления в Российской империи.

В советский период теория государственно-правового управления была подвергнута коренному пересмотру сквозь призму идеологических догм марксизма-ленинизма. Как утверждал В.И. Ленин, распорядительно-исполнительная деятельность государства – управление, осуществляемое в интересах господствующего класса, – направлена на то, чтобы заставить выполнять законы. Из всех форм выражения функций государства управление является наиболее старой и наиболее развитой формой, так как законодательство и правосудие, особенно на ранних ступенях развития государства, ограничены узкими пределами и лишь в результате усложнения задач государства начинают постепенно расширяться, оставляя за управлением главенствующее место [9]. По мнению профессора М. Рейснера, одного из создателей первой советской Конституции, государственное управление включает заведование административным аппаратом, ведение общего хозяйства страны,

управление в социальной, полицейской, военной и других сферах [10, с. 410–411].

Исследователь А.А. Аскеров утверждал, что вопросы организации работы государственного аппарата, научное обобщение организационно-политических отношений, складывающихся в процессе практической деятельности советского государства, являются предметом советского государственного управления [11]. Руководствуясь классовым подходом, он полагал, что «разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную никогда не осуществлялось и осуществлено быть не может, так как господствующий класс не заинтересован в фактическом делении своей власти на независимые друг от друга части» [12].

Теория государственного управления, развитая советскими учеными, имела в основном функциональную направленность. Профессор Г.В. Атаманчук [14, с. 24] выделял три признака государственного управления: управленческое воздействие на государственную власть; распространенность государственного управления на все общество (его всеобщность); системность (состоит из элементов: государственная власть, общественная система, право). По мнению профессора Ю.М. Козлова, государственное управление – это деятельность государства по организующему воздействию на общественные отношения [16, с. 14]. Организационная направленность государственной управленческой деятельности подчеркивается также исследователем Г.С. Яковлевым. Он полагал, что государственное управление включает две функции – организационную и политическую. Применительно к организационной функции, государственное управление – это властное упорядочивающее воздействие субъекта управления – государства на объекты управления – общество, различные социальные образования и отдельных членов общества. Исходя из политической функции, государственное управление – это управление различными социальными группами [17, с. 23–24].

В постсоветское время в связи с созданием новой модели государственного управления возобновились теоретические разработки данного понятия.

По мнению Д.Н. Бахраха, к определению понятия «государственное управление» следует подходить с разных точек зрения. Управление определяется как государственная деятельность, не являющаяся ни правосудием, ни законотворчеством. Автор характеризует указанное определение государственного управления как негативное. Он выделяет и связывает воедино ряд

таких терминов как государственное управление и правительство, а также другие. Государство делегирует им необходимые полномочия в силу властного характера их деятельности [18]. Следовательно, отмечается системность изучаемого понятия и выделяются два вида его структурных подразделений – органы исполнительной власти и местного самоуправления. Как полагает Д.Н. Бахрах, государственное управление призвано осуществлять исполнительную власть.

С точки зрения Б.М. Лазарева, государственное управление – это явление сложное, включающее в себя политические, экономические, морально-этические, организационно-технические, информационные и др. аспекты. Объектом государственного управления является структурированная социальная общность, функционирующая для достижения общих целей системы управления. Разные звенья аппарата государственного управления обладают неодинаковой степенью «политичности», но все они изучаются в равной мере как наукой административного права, так и теорией государственного управления [19, с. 102].

По мнению профессора В.Ф. Халипова, государственное управление – одна из форм деятельности государства, выражающаяся в практической реализации законов, в организации общественных отношений в целях обеспечения государственных интересов и проводимой государством политики [20, с. 90]. Соответственно, автор акцентирует внимание на функциональном аспекте государственного управления.

Как убедительно полагают профессора В.К. Бабаев и В.М. Баранов, органы государственного управления – это звено государственного аппарата, призванное в порядке исполнительно-распорядительной деятельности осуществлять от имени государства и в объеме предоставленных ему государственно-властных полномочий, непосредственно и повседневно руководить хозяйственным и социально-культурным строительством [21, с. 88]. Таким образом, в оценке роли государственного управления делается вывод о его структурированности и особой функциональной направленности.

По мнению профессора В.Г. Игнатова, государственное управление осуществляется с помощью государственных органов, аппарата государственных учреждений, обеспечивающих выполнение функций государства [22, с. 207]. Соответственно, автор напрямую связывает структуру аппарата государственного управления с его функциональной направленностью.

Таким образом, изучение взглядов ряда уче-

ных дореволюционного, советского и постсоветского периодов на проблему определения понятия «государственное управление» позволяет сделать вывод, что выработанные дореволюционными учеными различные подходы к его пониманию объективно продолжали существовать и в советский период, подвергаясь воздействию классового мировоззрения, и в настоящее время находятся под влиянием парадигмы правового демократического государства.

Государственное управление в России – предмет изучения многих наук, поскольку это весьма сложное явление. В настоящее время продолжают дискуссии и теоретические разработки по проблемам государственного управления, и предшествующий опыт может оказаться весьма полезным.

### Литература

1. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управления. – Москва – Ростов н/Д. : Издательский центр «Март», 2006.
2. Градовский А.Д. Собрание сочинений. – СПб. : тип. Стасюлевича, 1901. – Т. 6.
3. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. – СПб. : Сенат. тип., 1911. – С. 1–2.
4. Гессен В.М. Вопросы местного управления. – СПб. : тип. Ландау, 1904.
5. Гессен В.М. Административное право. – СПб. : скоропеч. Пожарова, 1903.
6. Коркунов Н.М. Русское государственное право: введение и общая часть. – 4-е изд. – СПб. : тип. М.М. Стасюлевича, 1901. – Т. 1. – С. 36–37. – Т. 2.
7. Елизаров А.И. Административное право. – М. : Тип. Сытина, 1911.
8. Алексеев П.И. Государственное управление в свободной стране. – М. : Изд. Маяковского, 1917.
9. Ленин В.И. Собрание соч. – 5-е изд. – М. : Издательство политической литературы., 1967–1981. – Т. 2. – С. 72; Т. 28. – С. 261; Т. 29. – С. 443.
10. Рейснер М. Государственное управление // Энциклопедия «Гранат». – М. : Изд. Гранат, 1911. – Т. 16.
11. Интернет-источник: [http://society.polbu.ru/koveshnikov\\_gosuprav/ch05\\_v.html](http://society.polbu.ru/koveshnikov_gosuprav/ch05_v.html)
12. [http://www.pravo.xpcc.ru/book\\_z319\\_page\\_6.html](http://www.pravo.xpcc.ru/book_z319_page_6.html)
13. Атаманчук Г.В. Сущность государственного управления. – М. : Мысль, 1980. – С. 40.
14. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. – М. : Юр. лит., 1990.
15. Козлов Ю.М. Сущность государственного управления. Государственное управление и административное право. – М. : Наука, 1976. – С. 20.
16. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством. – М. : Наука, 1969.
17. Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. – М. : Юрид. лит., 1974.
18. Бахрах Д.Н. Административное право [Электронный ресурс]. – <http://be5.biz/pravo/a002/04.htm>
19. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М. : Юрид. лит., 1988.
20. Халипов В.П. Власть, политика. Государство и государственная служба. – М. : Трикта, 2006.
21. Бабаев В.К., Баранов В.М. Гойман В.И. Словарь категорий понятий общей теории права / Ниж. высш. школа МВД. – Н. Новгород, 1992.
22. Игнатов В.Г. История государственного управления России. Теоретико-методологические аспекты. – Ростов н/Д. : Феникс, 2002.
23. Сидоров В.Н. Идея Президента России о создании «атомной корпорации» начала приобретать реальные организационно-правовые контуры // Право и государство: теория и практика. – 2008. – № 1. – С. 133–136.