

Д.А. ШЕСТАК
(Волгоград)

ЭВОЛЮЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

*Рассмотрены понятие «публичное управление», а также его формирование в российских условиях.
Утверждается необходимость реформирования публичного управления
в Российской Федерации.*

*Ключевые слова: развитие, изменение, эволюция,
публичное управление, правовое обеспечение.*

В настоящее время Россия переживает серьезные перемены в связи с изменением системы управления государством, реформированием Вооруженных сил РФ, пенсионной реформой, реформой образования и здравоохранения, соответственно, и перемены в сознании гражданина, во всех слоях населения, и в самой структуре государства, что в свою очередь влияет на жизнь каждого гражданина страны. По-видимому, это определенная специфика России (вспомним петровские реформы, реформы 1917 г. и т.д.).

Сегодняшние изменения в стране называют реформами. В последнее двадцатилетие (1990-е гг. – 2010-е гг.), т.е. после распада СССР, крушения предыдущей системы хозяйствования, системы управления государством, возникла острая необходимость выработки новой системы управления Российской Федерацией. Поскольку крушение системы было мотивировано и объяснено застоем советского строя, было принято решение «открыться Западу», «установить демократический строй». Достижению именно этой цели в первую очередь и посвящены современные реформы, происходящие в нашем государстве (административная, реформа системы обороны, пенсионная реформа, реформа системы МВД, реформа образования и др.). Однако при любых радикальных переменах в управлении страной следует учитывать множество факторов, и в первую очередь необходимо понимать, насколько возможно ли такими мерами обеспечить экономическую, политическую и военную безопасность нашей страны, не слишком ли много одновременных реформ для страны, насколько готовы сейчас право- и реформаторы, заявляя о главенстве прав и свобод граждан, обеспечить юридический фундамент для этих преобразований и насколько будет прочен этот фундамент. Необходимо быть уверенным в том, что такое слепое копирование Запада, его уклада жизни, даст положительные результаты, и непременно необходимо учитывать, что предыдущая система хозяйствования была создана на послевоенном энтузиазме с учетом особенностей мировосприятия нашего народа, менталитета, географии и т.д. С.Э. Крапивенский писал, что «нельзя развивать производительные силы, формировать новые производственные отношения, поднимать духовную культуру, совершенствовать политическую демократию, не опираясь на рациональное и прогрессивное наследие, накопленное человечеством. Всякий, кто пытается игнорировать это наследие, “созидать” на голом месте, делать “все наоборот”, фактически оказывается утопистом, если не глупцом. Наш собственный послеоктябрьский исторический опыт показывает, как много бед наносит несохранение таких достижений цивилизации, как общечеловеческие моральные ценности, товарно-денежные отношения, разделения властей и т.д.» [4, с. 53]. Ф.П. Косицына и И.Е. Суханов указывают на то, что «пренебрежительное отношение к социальному наследию в ходе реформ, в том числе к необходимости учета менталитета народа, привело к нарушению преемственности в развитии общества, к потере многих его ценных достижений» [3, с. 231]. Мы не можем не согласиться с вышесказанным и не рассмотреть для более глубокого понимания проблемы ключевые в данном случае понятия: «реформа» – «развитие» – «эволюция» – «революция», «менталитет» и «картина мира». Оставим на время менталитет и картину мира и рассмотрим подробнее понятия «реформа», «развитие», «эволюция», «революция». Их определения в современной научной литературе представлены в таблице.

Понятия «реформа», «развитие», «эволюция», «революция» в современной научной и справочной литературе*

Энциклопедические словари	Экономические словари	Юридические словари	Социологические словари
<i>Развитие</i> – высший тип движения и изменения в природе и обществе, связанный с переходом от одного качества, состояния к другому, от старого к новому. <i>Реформа</i> – изменение содержания отдельного социального (политического, экономического, культурного) объекта или процесса без изменения его формы или без изменения содержания. <i>Эволюция</i> – необратимый процесс исторического изменения живого.	<i>Развитие</i> – процесс закономерного изменения; переход от старого качественного состояния к новому, от простого к сложному, от низшего к высшему; <i>Реформа</i> – нововведение, не уничтожающее основ существующей социальной структуры; глубокая трансформация форм собственности, способов ведения хозяйства, системы управления. <i>Эволюция</i> – процесс непрерывного постепенного изменения, развития экономических параметров. <i>Революция</i> – коренной переворот в жизни общества, который приводит к ликвидации отжившего общественного и политического строя и передачи власти в руки передового класса.	<i>Реформа</i> – преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни; более или менее прогрессивное преобразование. <i>Революция</i> – насильственное изменение общественного и государственного устройства.	<i>Развитие</i> – необратимое направленное закономерное изменение материальных и идеальных объектов, в результате которого возникает их новое качественное состояние. <i>Реформа</i> – преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни, не уничтожающее основ существующей социальной структуры. <i>Эволюция</i> – развитие явления или процесса в результате постепенных непрерывных изменений, переходящих одно в другое без скачков и перерывов при сохранении качественной определенности в ходе качественно-количественных изменений. <i>Революция</i> – коренной переворот в жизни общества, приводящий к ликвидации отжившего общественного строя и утверждению нового, более прогрессивного. Как перерыв постепенности, качественный скачок отличается от революции и реформы.

Точного ответа на вопрос о результате одновременного проведения радикальных реформ системы управления государством, Вооруженных Сил, образования и здравоохранения не смогут дать и современные политологи (А. Дугин, С.Е. Кургиян, В. Никонов, М. Калашников, М. Делягин, В. Бушин, М. Леоньев, В. Шурыгин и др.). Однако законотворцам при разработке новых путей развития нашего государства следует понимать, что поспешный слом всей системы приведет прежде всего к неуправляемости этой системой и, как следствие, нарушению прав и свобод каждого гражданина. А ведь этим достижением демократии мы дорожим больше всего.

Ключевым для данной проблемы является понятие *публичного управления*, которому В.Е. Чиркин дает следующее определение: «Публичное управление – это нормотворческая, распорядительная, контрольная, организационная и иная деятельность. Она осуществляется на основе установленных норм, правил, процедур <...> Управленческий процесс представляет собой осуществление публичной власти» [14, с. 41].

Публичное управление – это основа всего уклада государства, это сфера управления, от которой зависит то, как и кем будет управляться государство, на какие сферы будет направлен интерес государства, на какие сферы государство сможет повлиять, а на какие нет. Все мы понимаем, что от ответа на каждый из этих вопросов зависит жизнь любого гражданина нашей страны: молодого ученого, бизнесмена, участкового врача. И главный вопрос, на который должно ответить руководство страны: обеспечат ли реформы, проводимые в настоящее время в Российской Федерации, достижение целей, которые прописаны в главном правоустанавливающем документе, принятом как раз на рассвете «новой жизни» страны, в Конституции, утвержденной на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.? Согласно этому документу, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Там же поясняется: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» [2, ст. 3].

* Составлено автором на основе следующих источников: [1; 6; 7; 8; 10; 12].

При исследовании данной проблемы возникает вопрос о различии понятий *публичной власти* и *публичного управления*. В «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова у слова «власть» отмечено несколько значений: 1) право и возможность распоряжаться кем-, чем-нибудь, подчинять своей воле; 2) лица, облеченные правительственными, административными полномочиями; 3) политическое господство, государственное управление и его органы. Два последних определения наиболее близки к понятию публичного управления [13]. Согласно этому же словарю, понятие управление определяется следующим образом: 1) совокупность приборов, приспособлений, устройств, посредством которых управляется ход машины, механизма; 2) в грамматике: подчинительная связь, при которой грамматически главенствующее слово требует от грамматически зависимого имени постановки в каком-нибудь определенном падеже; 3) крупное подразделение какого-нибудь учреждения, крупное административное учреждение; 4) деятельность органов власти (Там же). Из данных определений наиболее близким к рассматриваемой проблематике является понятие управления как деятельности органов власти.

Понятия *власть* и *управление* изучались с тех самых пор, как возникли объект и субъект управления, но в рамках данной статьи мы можем только обзорно представить основные определения этих понятий. Так, Макс Вебер дал следующее определение власти: «Власть – это возможность проводить собственную волю даже вопреки сопротивлению» [15, р. 53], в то время как Карл Маркс определил власть как «присвоение чужой воли» (цит. по: [14, с. 17]). В современных учебных пособиях, например, в учебнике «Основы менеджмента» под редакцией Л.И. Евенко, управление определено так: «Управление – это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации» [5, с. 38].

Управление как проявление власти присуще любой системе, независимо от ее формы и содержания. Так, властью обладает отец как глава семейства, все живое на земле подчиняется законам природы, человек как сложнейшая система подчиняется программе, записанной в его геноме. Порядок как следствие управления непреодолимой силы возникает и в хаосе [9]. Однако все вышеперечисленные формы зависимости невозможно отнести к публичному управлению, к публичной власти. Публичная власть действует от имени и в интересах коллектива, она является воплощением воли этого коллектива. Миссия публичного управления, в котором и выражается его необходимость, заключается в регулировании отношений в публичном коллективе (например, в стране в целом) «с целью выполнения “общих дел” и преодоления разрушающих коллективов конфликтов» [14, с. 32].

Оставим на время коллективы рабочие и остановимся на коллективах, управление которыми и осуществляется в рамках публичного управления. Учитывая общие признаки коллективов, а также те, которые отличают один коллектив от другого, можно предложить следующую рабочую типологию публичного управления: 1) межгосударственная власть, т.е. власть международного сообщества (Совбез ООН, Евросюз и т.д.); 2) государственная власть; 3) политическая негосударственная власть автономии; 4) политическая негосударственная власть муниципального образования; 5) публичная власть некоторых общественных объединений. Обратим внимание на 2-й, 3-й и 4-й виды публичной власти из вышеперечисленных.

Для нас является интересным публичное управление современной России, какие процессы переживает эта система, какие формы публичного управления в настоящее время активно видоизменяются сами и реформируются сверху, а также то, какими нормативно-правовыми актами регламентируется и регулируется эта деятельность. Попробуем рассмотреть слабые стороны современных российских реформ, т.е. стороны, требующие с нашей точки зрения, правовой доработки. Понятно, что мы не в силах прогнозировать все следствия преобразования госструктуры РФ, однако назначением науки является всестороннее изучение и описание объекта, в данном случае – сути реформы публичного управления в Российской Федерации.

Управление обществом связано прежде всего с использованием управления особого рода, публичным управлением, высшим проявлением которого является сама государственная власть. Современная система публичного управления (государственной власти) Российской Федерации представляет

собой сложную систему, состоящую из множества подсистем. Так, статья 1 Конституции РФ определяет характеристики российского государства следующим образом: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [2]. В статье 5 Конституции РФ более подробно разъяснены устройство и система власти в нашей стране: «1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. 2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. 3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. 4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны» (Там же). Статья 10 Конституции РФ гласит: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (Там же), статья 11 добавляет: «1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. 2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

В целом текст конституции РФ определяет государство как *федеративное* (ст. 1 Конституции РФ), *демократическое* (ст. 3), *социальное* (ст. 7) и *правовое* (ст. 2). Хотя на практике все эти характеристики государства в силу многих причин в полной мере не реализуются. Например, имеет место практика несоответствия судебных актов субъектов РФ федеральным законам, а иногда и конституции, права и свободы граждан далеко не всегда соблюдаются, а зачастую и просто игнорируются, да и статистика не лжет, тревожно сообщая нам о том, что большая часть населения в нашей стране живет за «чертой бедности» [11]. Факты говорят нам о том, что перед властью России стоит задача по восстановлению страны, по выводу ее из экономического и политического кризиса и построению нового типа государства, отвечающего требованиям Основного документа, принятого всенародно и изъявляющего его волю. Однако невозможно построить дворец без четкого проекта и сметы. Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что прежде чем что-то менять, необходимо тщательно все обдумать. Проводя реформы публичного управления в нашей стране, необходимо «наслаивать» их на четкую основу, отработанную, проверенную и отвечающую главному документу – Конституции РФ как базе реформ. Необходимо убедиться в том, что эти меры (при всем прочем) приведут к положительным изменениям. Только грамотно сформированная нормативно-правовая база может обеспечить такой результат.

Литература

1. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М. : ИНФРА-М, 1997.
2. Конституция РФ. 12.12.1993. URL : <http://www.constitution.ru>.
3. Косицына Ф.П., Суханов И.Е. Исторические традиции России в контексте социально-экономических реформ // Историческое знание в системе политики и культуры : материалы IV Междунар. науч. ист. чтений пам. проф. В.А. Козюченко. Волгоград, 21–22 марта 2005 г. / под общ. ред. Е.Г. Блосфельд. Волгоград : Перемена, 2005. С. 231–236.
4. Крапивенский С.Э. Социальная философия. М. : ВЛАДОС, 2003.
5. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М. : Дело, 2002.
6. Национальная энциклопедическая служба. URL : <http://encyclica.narod.ru/nes.htm>.
7. Новейший энциклопедический словарь: 20 000 статей. М. : Н72 АСТ: Астрель: Транзиткнига, 2006.
8. Новый экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. М. : Ин-т новой экономики, 2006.
9. Пригожин Е., Стенгерс Е. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой. М., 2008.
10. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М. : ИНФРА – М, 2006.

11. Российская Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_44/IssWWW.exe/Stg/d01/05-23.htm.
12. Российская социологическая энциклопедия / под общ. ред. Г.В. Осипова. М. : Изд. гр. НОРМА-ИНФРА.М, 1998.
13. Толковый словарь Ожегова. URL : <http://www.ozhegov.ru/slovo/4725.html>.
14. Чиркин В.Е. Публичное управление : учебник. М., 2004.
15. Weber M. Economy and Society: An outline of interpretive sociology. N.Y., 1968. Vol. 1.



***Evolution of public management in modern Russia:
issues of legal support***

There is considered the notion “public management”, as well as its formation in the Russian conditions.

*There is affirmed the necessity of reformation of public
management in the Russian Federation.*

*Key words: development, change, evolution,
public management, legal support.*