

ПОНЯТИЯ “УПРАВЛЕНИЕ” И “ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ” В ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Понкин Игорь Владиславович

доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор

Аннотация: Статья посвящена уточнению понятий “управление” и “публичное управление” как базовых терминов общей теории публичного управления. Показаны различные научные подходы к интерпретации этих понятий. Описана корреляция понятий «управление» и «публичное управление».

Ключевые слова: публичное управление, государственное управление, муниципальное управление, инструменты публичного управления, общая теория публичного управления, административное право, управление.

THE CONCEPT OF "ADMINISTRATION" AND "PUBLIC ADMINISTRATION" IN GENERAL PUBLIC ADMINISTRATION

Ponkin Igor Vladislavovitch

doctor of science (Law), professor of chair of the state and municipal administration of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia), State professor

Summary: The concepts of «administration» and «public administration» in the general theory of public administration.

The article is devoted to clarify the concepts of “administration” and “public administration” as the basic terms of the general theory of public administration. The article shows the different scientific approaches to the interpretation of these terms. The article describes

the correlation between the concepts of "administration" and "public administration".

Keywords: public administration, state administration, municipal administration, public administration tools, general theory of public administration, administrative law, management.

Развитие общей теории публичного управления требует уточнения ключевых понятий этой теории. В числе прочих, важнейшими такими понятиями являются термины «управление» и «публичное управление».

Английский писатель и лексикограф Сэмюэл Джонсон писал: «Словарь – все равно что часы. Даже самые плохие лучше, чем никакие, и даже от самых лучших из них нельзя ожидать абсолютной точности»¹. «Поскольку мы узники выбираемых нами слов, нам лучше выбирать их хорошо», – писал Джованни Сартори².

Это требуется и в целях совершенствования общей теории публичного управления как науки. Но прежде всего, это нужно для повышения качества реализации образовательной дисциплины «Государственное и муниципальное управление» («Публичное управление»).

Характерна фраза в книге, изданной в 1882 году в Санкт-Петербурге (процитируем в переложении на современный русский язык): «Если бы от военного законоведа требовалось одно только механическое подведение разбираемого уголовного факта под Закон, одно только знание форм и обрядов судопроизводства; если бы процесс военного суда состоял в одном только приложении буквы Закона к факту, без участия мыслящей воли судьи, вникающей в дух Закона – тогда, бесспорно, образовательный ценз военных законоведов, для замещения ими должностей, исполняемых лишь

¹ Цит. по: *Сергеев А.* Словарей без ошибок не бывает // Независимая газета. – 15.09.2004.

² *Sartori G.* Guidelines for Concept Analysis // *Social Science Concepts: A Systematic Analysis* / Ed. G. Sartori. – Beverly Hills: Sage, 1984. – P. 60.

механически, по навыку, т.е. требующих от исполнителя лишь запоминания статей Законов, без разумения их смысла, без оценки как их, так и данного казуса, не обременял бы государства издержками на образование людей такой низкопробной профессии»³.

Аналогично, подготовка в рамках дисциплины теории публичного управления требует очень серьезного овладения обучающимися фундаментальными знаниями в этой теории. А люди, не владеющие наукой управлять, очевидно, не должны замещать ключевые должности в органах публичного управления.

И это вполне разумно, поскольку, по словам Макса Вебера, «никто не хочет, чтобы им управляли малообразованные выскочки»⁴.

То есть не чисто механическое запоминание поверхностных и фрагментарных моментов из общей теории публичного управления, но глубокое предметное погружение в самые основы общей теории публичного управления, понимание сущностных, глубинных процессов и феноменов, описываемых этой теорией, – вот в чем нуждается современная система подготовки государственных служащих.

Понятно, что в рамках настоящей статьи мы сможем затронуть лишь некоторые вопросы. Обоснованно обратиться к уточнению содержания понятий «управление» и «публичное управление».

ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНИЯ

Понятие публичного управления входит в более широкое понятие управления в целом, соответственно, представляется необходимым, прежде всего, определить значение термина «управление».

³ Пятьдесят лет специальной школы для образования военных законовѣдов въ России / Под редакціей начальника Военно-юридической академіи. – С.-Петербургъ, 1882. – С. 1.

⁴ Weber M. Gesammelte Politische Schriften. – Stuttgart: UTB, 1988. – S. 312.

Сам термин «управление» происходит, согласно одному из подходов, от латинского слова «administere», которое означает заботиться или следить за людьми, управлять делами. Соответственно, управление определяется как «групповая деятельность, которая включает в себя сотрудничество и координацию с целью достижения желаемых целей»⁵.

Согласно другому подходу к определению понятия управления, управление можно описать как деятельность или процесс использования инструментов, предназначенных для достижения предписанных целей⁶.

В наиболее широком своем смысле термин «управление» имеет, по меньшей мере, четыре различных значения (аспекта) в зависимости от контекста, в котором данный термин используется; к числу основных таких значений можно отнести нижеследующие:

– в качестве дисциплины «управление» означает название отрасли знаний, изучаемой в колледжах или университетах;

– в качестве рода занятий «управление» означает тип работы, профессии или занятости, в котором используются знания, полученные в результате соответствующего предварительного обучения;

– как процесс «управление» представляет собой совокупность мероприятий, осуществляемых с целью реализации государственной политики для производства каких-либо услуг или благ;

– кроме того, термин «управление» может использоваться в качестве определения деятельности органов исполнительной власти⁷.

⁵ Public administration – meaning, nature, scope and importance // <<http://www.freewebs.com/aware2009/UNIT%2001.pdf>>. – 25 p. – P. 2.

⁶ The concepts of administration and organization // <<http://staff.neu.edu.tr/~apolatoglu/files/inttopubadm.pdf>>. – 148 p. – P. 2.

⁷ Public administration – meaning, nature, scope and importance // <<http://www.freewebs.com/aware2009/UNIT%2001.pdf>>. – 25 p. – P. 2.

В данном случае нас более всего интересует управление именно как процесс.

Согласно наиболее широкому подходу к определению данного понятия как процесса, практически любая человеческая деятельность может включать в себя элементы управления. Даже в примитивных обществах простая деятельность, такая, как, к примеру, охота или собирательство, не могла осуществляться без организации в какой-либо форме. Соответственно, даже в таких обществах использовались определенные нормы поведения для распределения задач между членами примитивных групп. Безусловно, такое управление по своему характеру было простым ввиду простоты ставившихся задач. С возрастанием сложности современной жизни управление, в частности, в публичном секторе, стало гораздо более сложным и комплексным⁸.

Согласно С.Б. Мельникову, «управление – осуществление совокупности воздействий на объект, выбранных из множества возможных воздействий на основании программы управления и информации о поведении объекта и состоянии внешней среды и направленных на поддержание, улучшение функционирования или развития объекта для достижения заданной цели; это воздействие, направленное либо на сохранение основного качества системы (т. е. совокупности свойств, утеря которых приводит к разрушению системы), либо на выполнение некоторой программы, обеспечивающей устойчивость функционирования и достижения определенной ею цели»⁹.

Брукс Адамс определяет управление как способность координации множества зачастую конфликтующих социальных сил в

⁸ Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration // <http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf>. – 40 p. – P. 1.

⁹ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц / Том II. Отв. ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 520 с. – С. 365–366.

единый организм таким образом, чтобы вместе они функционировали как единое целое. По мнению Феликса А. Нигро, управление – это организация и использование людей и материалов для достижения цели. В целом, термин «управление» включает в себя два основных важных элемента: во-первых, совместные усилия, а, во-вторых, необходимость достижения общих целей¹⁰.

Деятельность индивидов является консоциативной в том случае, если имеет определенные последствия, которые не наступят в случае отсутствия такой консоциации. Идея достижения цели в концепции управления является центральной, поскольку в случае отсутствия цели участники соответствующих процессов не станут кооперироваться и сотрудничать друг с другом¹¹.

Кроме того, концепция управления также включает в себя элемент рациональности, поскольку управление – это рациональная деятельность, направленная на максимизацию стремления к достижению поставленных целей и задач¹².

Управление предполагает реализацию таких основных направлений деятельности, как организация и руководство¹³.

Следует отметить, что существуют различные подходы к определению того, какая именно деятельность входит в управление. Так, согласно интегральному подходу, управление – это весь комплекс мероприятий по инструктированию, канцелярской работе, техническим аспектам и администрированию, которые реализуются для достижения

¹⁰ Public administration – meaning, nature, scope and importance // <<http://www.freewebs.com/aware2009/UNIT%2001.pdf>>. – 25 p. – P. 3.

¹¹ The concepts of administration and organization // <<http://staff.neu.edu.tr/~apolatoglu/files/inttopubadm.pdf>>. – 148 p. – P. 1.

¹² Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration // <http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf>. – 40 p. – P. 2.

¹³ Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration // <http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf>. – 40 p. – P. 2.

поставленной цели, то есть, для реализации политики в соответствующей сфере. Согласно иному подходу, под управлением следует понимать не абсолютно всю деятельность, предпринимаемую для достижения какой-либо цели, а только отдельные ее направления, непосредственно связанные с руководством и контролем¹⁴.

ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Посредством публичного управления государство выполняет свои функции.

Как отмечает Н. Арабаджийски, зачастую понятие «публичное управление» также заменяется понятием «публичный менеджмент». Слово «менеджмент» является англосаксонским термином с латинскими корнями. В болгарской доктрине имеет место точка зрения, согласно которой менеджмент – это управление (воздействие на систему или организацию для достижения определенных целей) плюс руководство (воздействие на человеческие ресурсы для достижения определенных целей)¹⁵.

Однако согласно нашей концепции, объём понятия публичного менеджмента, будучи более узким, содержательно входит в объём понятия публичного управления и отражает организационно-инструментальные аспекты процесса публичного управления.

Публичное управление обоснованно рассматривать как деятельность отдельных групп, взаимодействующих друг с другом для достижения общих целей государства (публичных целей). Такие цели могут включать в себя обеспечение обороны, охраны государственных границ, поддержание порядка и правопорядка, обеспечение

¹⁴ Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration // <http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf>. – 40 p. – P. 2.

¹⁵ Арабаджийски Н. Държавно и публично управление. – София, 2014. – 302 с. – С. 78–79.

коммуникаций, здравоохранения населения, образования и др. В публичном управлении основной акцент делается, главным образом, на планировании, организации, руководстве, координации и контроле.

Понятие «публичное управление» понимается как содержательно охватывающее понятия государственного и муниципального управления. И в конкретном контексте понятие «публичное управление» может означать как государственное управление, так и муниципальное управление либо их совокупность.

При этом к понятию «публичное управление» мы также относим реализацию публичного управления негосударственными-немуниципальными субъектами («операторами»), которым государство (орган государственной власти) или орган местного самоуправления целенаправленно и ограниченно делегирует в установленном порядке отдельные публично-властные полномочия.

Следует отметить, что известны и терминологически более дробные классификации.

Так, Н. Арабаджийски разграничивает публичное управление, государственное управление, социальное управление (в контексте деятельности государства) и административное управление¹⁶.

В общем значении, понятие «публичное управление» отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые государством или органами местного самоуправления централизованные, и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование деятельности в определенной области общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях. Публичное управление включает в себя механизмы

¹⁶ Арабаджийски Н. Държавно и публично управление. – София, 2014. – 302 с. – С. 40–60.

совершенствования внутренней координации, управление человеческими, финансовыми и материальными ресурсами и коммуникационными и информационными системами, а также управление, связанное с предоставлением публичных (государственных и муниципальных) услуг.

Публичное управление есть властное управляющее воздействие на объекты управления (общественные отношения и их участников, процессы, феномены), реализуемое субъектами такого управления, то есть государством и уполномоченными им органами и лицами.

То есть публичное управление представляет собой сложноструктурированную сеть человеческих взаимоотношений и связанной с ними деятельности, реализуемой, от органов публичной власти и до отдельных индивидов низового уровня в такой системе, связанной с использованием всех ресурсов, природных и человеческих, а также все другие аспекты жизни общества, в которых заинтересовано или задействовано государство. Публичное управление – это система ролей и ролевых отношений.

По определению Дж. М. Пфифинера и Р. Пристюса, «публичное управление – это управление организацией и направлением человеческих и материальных ресурсов для достижения желаемых целей»¹⁷.

Д. Розенблум дает следующее определение: «Государственное управление представляет собой использование управленческих, правовых и политических теорий и процессов для реализации законодательных, исполнительных и судебных государственных мандатов в целях нормативного и сервисного служения обществу в целом или отдельным его сегментам»¹⁸.

¹⁷ *Pfifiner J.M., Presthus R. Public Administration. – New York: The Ronald Press Co., 1960. – P. 3.*

¹⁸ *Rosenbloom D.H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. 4th ed. – New York: McGraw-Hill, 1998. – P. 4.*

Дуайт Вальдо определяет публичное управление как «искусство и науку управления применительно к делам государства»¹⁹.

Один из основателей организационной теории публичного управления Вудро Вильсон кратко, но ёмко писал, что публичное управление представляет собой детализированное и систематическое применение права²⁰.

Пункт 2 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляет следующее определение: «Государственное управление – деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Понятно, что столь краткое определение не может удовлетворить потребности общей теории публичного управления и пригодно лишь в инструментальных целях самого указанного Федерального закона.

Согласно документам Организации Объединенных Наций, публичное управление представляет собой осуществление политических, экономических и административных полномочий по управлению делами страны, представляет собой комплекс механизмов, процессов, взаимоотношений и институтов, посредством которых граждане государства и их объединения выражают свои интересы, осуществляют свои права и обязанности и урегулируют разногласия. Управление может осуществляться всеми методами, которые общество использует для распределения властных полномочий и управления

¹⁹ *Waldo D.* What is Public Administration // *Public Administration: Concepts and Cases / Ed. Richard Stillman.* – Boston: Houghton Mifflin, 1988.

²⁰ *Wilson W.* The Study of Administration // *American Political Science Quarterly.* – 1887. – Vol. 2. – № 2. – P. 197–222. – P. 212.

государственными ресурсами, а также разрешения возникающих проблем²¹.

Согласно нашему авторскому определению, **государственное управление** – это вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти, включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательностей и комплексов управленческих решений и установленных законом инструментов (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области²².

При этом понятие «государственное управление» обладает полисемичностью (многозначностью), проявляющейся в том, что правовое содержание, понимание и интерпретация этого понятия зависят от уровня его привязки и широты его рассмотрения, а значит, это понятие следует рассматривать в нескольких значениях (смыслах):

1) государственное управление в широком смысле охватывает всю деятельность государства и понимается как механизм и процесс функционирования всей государственной системы («государственной

²¹ Reconceptualizing Governance, Discussion Paper 2 / The United Nations. – New York: United Nations Development Programme, 1997. – 93 p. – P. 9.

²² Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. – М., 2013. – 196 с. – С. 10.

машины»), всего государства в целом и его высших органов государственной власти, включая реализацию ими своих полномочий, их взаимодействие, взаимоуравновешивание и взаимное сдерживание (принцип разделения властей), то есть сфера государственного управления в таком понимании равнозначна сфере деятельности государства, а государственное управление реализуется всем государством в целом или его высшими органами государственной власти;

2) государственное управление как механизм и процесс функционирования, административной деятельности системы органов исполнительной власти и отдельных её сегментов, отдельных государственных органов, либо государственное управление как реализация государственных управленческих функций в определенной области общественных отношений (например, в области спорта) или в группе таких областей. Хотя государственное управление охватывает три ветви власти, как правило, его осуществляют главным образом органы исполнительной власти. То есть в этом значении государственное управление реализуется неполитической государственной бюрократией, действующей в государственно-политической системе;

3) государственное управление на уровне, характеризуемом понятием «человеческий фактор», поскольку реализация государственного управления осуществляется посредством задействования организованных усилий разных лиц на государственных должностях, в том числе и одного конкретного наделенного государственно-управленческой компетенцией должностного лица. К этому же уровню мы отнесем систему государственной службы.

Исследуя государственное управление, необходимо его рассматривать в приложении к какому-то определенному уровню из трех вышеуказанных, либо рассматривать государственное управление комплексно, охватывая все три уровня.

Но и в этом случае «систему координат» для исследования, понимания и оценки правового смысла, содержания и особенностей государственного управления придется дополнить критерием особенностей предметной области регулирования в целях учёта специфики той области общественных отношений, где реализуется обсуждаемое государственное управление (при конкретном его рассмотрении), критерием особенностей метода государственного управления (императивный, диспозитивный или сочетанный, либо прямой или опосредованный).

Говоря о том, что государственное управление – это один из видов государственно-властной деятельности, необходимо иметь в виду, что помимо государственного управления (в широком понимании), существует еще нескольких видов государственно-властной деятельности, например – самовоспроизводство на основе демократической системы выборов и сопряженной с нею системы назначений, самообеспечение и саморазвитие и др.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Арабаджийски Н.* Държавно и публично управление. – София, 2014. – 302 с.

2. *Понкин И.В.* Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. – М., 2013. – 196 с.

3. Пятьдесят лѣтъ спеціальной школы для образования военныхъ законовѣдовъ въ России / Под редакціей начальника Военно-юридической академіи. – С.-Петербургъ, 1882.

4. *Сергеев А.* Словарей без ошибок не бывает // Независимая газета. – 15.09.2004.

5. Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц / Том II. Отв. ред. И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 520 с.

6. Basic premises – meaning, scope and significance of Public Administration // <http://www.hss.ruh.ac.lk/homepages/lecture_notes/Sabaragamuwa%20Lecturers/module-1-introduction-to-public-administration-rev1.pdf>. – 40 p.

7. *Pfifiner J.M., Presthus R.* Public Administration. – New York: The Ronald Press Co., 1960.

8. Public administration – meaning, nature, scope and importance // <<http://www.freewebs.com/aware2009/UNIT%2001.pdf>>. – 25 p.

9. Reconceptualizing Governance, Discussion Paper 2 / The United Nations. – New York: United Nations Development Programme, 1997. – 93 p.

10. *Rosenbloom D.H.* Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector. 4th ed. – New York: McGraw-Hill, 1998.

11. *Sartori G.* Guidelines for Concept Analysis // Social Science Concepts: A Systematic Analysis / Ed. G. Sartori. – Beverly Hills: Sage, 1984.

12. The concepts of administration and organization // <<http://staff.neu.edu.tr/~apolatoglu/files/inttopubadm.pdf>>. – 148 p.

13. *Waldo D.* What is Public Administration // Public Administration: Concepts and Cases / Ed. Richard Stillman. – Boston: Houghton Mifflin, 1988.

14. *Weber M.* Gesammelte Politische Schriften. – Stuttgart: UTB, 1988.

15. *Wilson W.* The Study of Administration // American Political Science Quarterly. – 1887. – Vol. 2. – № 2. – P. 197–222.

Сведения об авторе:

Понкин Игорь Владиславович – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, профессор.

Ponkin Igor Vladislavovitch – doctor of science (Law), professor of chair of the state and municipal administration of the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia), State professor.

119606, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 84

E-mail: i@lenta.ru