Междисциплинарные исследования

УДК 351/ 354(075.8)

В.Ю. Войтович

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ИДЕИ, ПРАВО И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Сегодня, как никогда, важно тщательное изучение опыта структурной организации и управления организациями, опыта применения электронно-вычислительных систем, опыта учета теории систем, применения технологии в управлении и т.п. Все это не только правомерно, но и жизненно необходимо, особенно в настоящее время, в условиях демократического правового государства. Поэтому нужно задаться вопросом: достаточно ли глубоко и основательно мы изучили, осмыслили и обобщили социалистический опыт (имеется в виду опыт СССР и братских социалистических стран) по управлению и организации производством? Достаточно ли количество проведено конкретных исследований новых форм и методов управления, которые необходимы для успешной реализации политических задач государства, установленных главой 1 Конституции РФ, особенно с учетом внесенных поправок. Бесспорно, марксистско-ленинская наука управления довольно высоко стоит по своему социальному потенциалу, по своей научной методологии, по гуманистическому идеалу, по решению проблем роли человека в управлении обществом, отношению субъекта к управляемому объекту, по вопросам дисциплины и организации труда и многим другим вопросам, касающимся эффективности управления. Чем полнее и глубже будут изучаться позитивные элементы форм и методов управления в различных странах, тем глубже будет осмыслен российский опыт.

Ключевые слова: теория государства и права, принципы государственного управления, социальное управление, государство, общество, человек.

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-3-528-533

Социально значимые явления, такие как теоретические идеи, право и принципы государственного управления, в сложившихся общественных отношениях современности обязывают нас обратиться к их историческим основам. Глубокое осмысление рассматриваемых социальных явлений невозможно без понимания значения поступательного развития элементов общественного устройства государства. Поэтому теоретическое рассмотрение идей является необходимостью для познания сущности права и принципов государственного управления.

Теоретические идеи природы права и принципов государственного управления являются путеводной нитью для упорядочения процессов развития общественных отношений, согласования различных желаний, нужд и форм деятельности общества. Государство в лице его уполномоченных органов выступает действенным механизмом публичной власти и обеспечения на основе принципов функций управления делами общества, основываясь на формирующейся системе правовых норм. Характер этого властно-управленческого воздействия, его пределы определяются нормами права, санкционируемые самим государством.

Всестороннее изучение теоретических идей классиков марксизма-ленинизма, связанных с правом и принципами государственного управления, предполагает рассмотрение этих явлений в диалектическом единстве и взаимодействии. Эти социальные явления представляют собой многоплановые объекты научного познания управления. Осмысление и анализ теоретико-правовых проблем правового обеспечения принципов государственного управления являются весьма актуальными как с научной, так и с практической точки зрения. Причем значение научного подхода особенно стало возрастать в период реформирования всей российской правовой системы, которая переживает динамизм в формировании новых общественно-правовых явлений, с совершенствованием и функционированием публичного права.

Научная разработка принципов управления обществом и государством является бесспорной заслугой классиков марксизма-ленинизма. Теория марксизма-ленинизма является основой научного управления общественными процессами и явлениями. К. Маркс рассматривал управление как необходимую органическую черту общественной жизни, без которой немыслимо согласованное функционирование различных элементов политической системы. Он отмечал, что всякий общественный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, нуждается, в большей или меньшей степе-

ни, в управлении. Именно управление устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов¹. Управление понимается Марксом как обширный комплекс организационных задач, непосредственно обусловленных существенными особенностями комбинированного общественного труда и его крупными масштабами. Проблема управления не исчерпывается вопросами организации технологии производства. По мере роста масштабов производства, что мы наблюдаем в настоящее время, его усложнения, разделения труда усложняются и расширяются задачи управления производством. Они охватывают сложный комплекс организационных, экономических, социальных и правовых проблем.

Рассматривая значимость права необходимо отметить, что правовое регулирование принципов государственного управления обуславливает отношения, которые складываются не только в организационных структурах государственного аппарата (прямое подчинение), но и регулирует различные сферы общественных процессов и отношений, статусно определяя компетенцию и полномочия субъектов этих отношений (административное управление). Для этого оно использует весь комплекс правовых норм, который реализуется при помощи механизма правового регулирования. Механизм правового регулирования отношений принципов государственного управления представляет собой систему юридических элементов, при помощи которых обеспечивается эффективное правовое воздействие на общественные отношения в сфере осуществления властно-управленческих функций государства в соответствии с задачами общественного развития².

К. Маркс показал, что в антагонистическом обществе функция управления неизбежно носит двойственный характер, обусловленный самой природой капиталистического производства. «Управление капиталиста есть не только особая функция, возникающая из самой природы общественного процесса труда и относящаяся к этому последнему, оно есть в то же время функция эксплуатации общественного процесса труда и, как таковая, обусловлена неизбежным антагонизмом между эксплуататором и сырым материалом его эксплуатации»³.

Функция управления капиталистическим производством двойственная: с одной стороны, управление выступает как необходимая организационная деятельность, имеющая целью удовлетворение исторически сложившихся потребностей людей, с другой стороны, управление есть не что иное, как «труд верховного надзора», имеющий целью эксплуатацию производителей в целях получения максимальных прибылей, что мы наблюдаем в настоящее время. Поскольку существует капиталистическая эксплуатация, постольку управление процессом производства не может не быть также порабощением производителя.

Проблема управления, таким образом, всегда рассматривалась классиками марксизма-ленинизма как проблема классовая, обусловленная характером общественно-экономического строя, его основными закономерностями.

Общественное производство в условиях построения демократического правового государства качественно должно отличаться от капиталистического производства. Марксистско-ленинское понимание коренной противоположности общественного способа производства капиталистическому составляет теоретическую основу научного исследования процессов организации и управления производством в современных условиях России.

Сегодня, как никогда, ставится вопрос о необходимости тщательного изучения опыта организации и управления, применения электронно-вычислительных систем, учета теории систем, применения технологии в управлении и т. п. Все это не только правомерно, но и давно назрело, особенно в настоящее время, в условиях демократического правового государства. Поэтому нужно задаться вопросом: достаточно ли глубоко и основательно мы изучили, осмыслили и обобщили социалистический опыт (имеется в виду опыт СССР и братских социалистических стран) по управлению и организации производством? Достаточно ли количество провели конкретных исследований новых форм и методов управления, которые необходимы для успешной реализации политических задач государства, установленных гл.1 Конституции РФ, особенно с учетом поправок к Конституции. Бесспорно, марксистско-ленинская наука управления достаточно высоко стоит по своему социальному потен-

¹ См.: Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 342.

² Войтович В.Ю. Проблемы и практическая реализация закономерностей функционирования и развития системы государственно-административного управления // Наука Удмуртии. 2018. № 3 (85). С. 18.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 343.

циалу, по своей научной методологии, по своему гуманистическому идеалу, по решению проблем роли человека в управлении обществом, отношению субъекта к управляемому объекту, по вопросам дисциплины и организации труда и многим другим вопросам, касающимся эффективности управления. Чем полнее и глубже будут изучаться позитивные элементы форм и методов управления в зарубежных странах, тем глубже возможность осмыслить российский опыт, который в современных общественных отношениях имеет существенное развитие. Это отчетливо выражено в правовых актах, связанных с перманентным развитием принципов государственного управления. Его реформирование поэтапно проходило в 2003–2005, 2006–2008 и 2009–2013 гг.

За последние двадцать лет в области изучения управления в России опубликовано десятки фундаментальных исследований. Эти работы составляют в настоящее время значительное теоретическое богатство, свидетельствующее о том, как далеко продвинулись вперед в разработке науки управления. Начало XXI в. является временем накопления неисчерпаемого опыта социального управления в огромной стране с большими различиями природного характера, уровней материального и культурного развития, национальных особенностей, в стране, которая являла собой беспрецедентное разнообразие условий жизни, труда и быта живущих в ней народов, народностей, национальных и этнографических групп. Все это позволяет научно подходить к реализации управления, с учетом эффективности выполнения поставленных задач перед обществом, особенно в скорейшем претворении в жизнь намеченных поправок в Конституцию РФ⁴. Однако, чтобы иметь более полное представление об управлении, нельзя исключать идеи классиков в этом направлении. Так, рассматривая идеи В.И. Ленина в области управления, необходимо выделить его основной документ «Набросок правил об управлении советскими учреждениями»⁵. В нем наглядно продемонстрировано правило управления, а именно, коллегиальное обсуждение и самая точная ответственность каждого, проведение действительного контроля и подбора наиболее подходящих лиц на каждую должность, реальное осуществление постановлений центральных и местных органов, решительная борьба с волокитой и злоупотреблениями, гласность действий органов, внимание к замечаниям и жалобам населения. Если учесть, что все это было написано им в декабре 1918 г., то еще с большей ясностью раскрывается ведущая роль В.И. Ленина в организации работы органов молодого Советского государства. Ленин подчеркивал необходимость выработки умения практически организовывать дело в огромных масштабах. С особой силой он требовал практицизма и деловитости.

Также В.И. Лениным был выдвинут и всесторонне разработан принцип демократического централизма как исходный пункт организации и управления. Подчеркивая необходимость соблюдения демократических принципов, он требовал строжайшей ответственности и дисциплинированности для того, чтобы хозяйственный механизм работал как часы. Высшая форма демократической организованности требует активного участия масс во всех звеньях и на всех ступенях организации и управления. Он отмечал, что каждый представитель массы, каждый гражданин должен быть поставлен в такие условия, чтобы он мог участвовать и в обсуждении законов государства, и в выборе своих представителей, и в проведении государственных законов в жизнь⁶.

Учитывая изложенное, можно утверждать, что уже с первых дней Советского государства был заложен не только фундамент, но и разработаны основные, ведущие принципы марксистско-ленинской науки управления, которая оказалась незаменимым орудием для решения задач строительства нового общества. Теоретическая и организационно-практическая деятельность руководства страны в области организации и управления охватывала широкий круг вопросов: основы научной организации труда и принципы построения организационных систем в условиях социализма; экономические проблемы социалистического хозяйствования, планирование в общегосударственном масштабе; осуществление демократического централизма в управлении, организация хозяйственного расчета, материального и морального стимулирования, воспитание новой культуры и стиля управления, социально-психологические аспекты управления, борьба против бюрократизма, бесхозяйственности и т. п. Все эти идеи, формы, методы и принципы реализации сохраняют актуальное значение и в наше время.

В процессе конкретной практической организационной деятельности концептуально складывалось учение о научном управлении обществом. Так, всесторонне был разработан принцип сочетания

⁴ Войтович В.Ю. Управление – основа реализации норм права // Наука Удмуртии. 2017. № 3 (81). С. 35.

⁵ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 365–368.

⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 157.

централизованного руководства с широким участием трудящихся в организации производственного процесса, принцип демократического централизма в управлении производством. Этот принцип глубоко раскрывает диалектику процессов организации современного производства, является краеугольным камнем научной теории организации и управления. Обществу разъяснялось, что современное производство требует не только централизации, но и учета местной специфики, вовлечения трудящихся масс в управление, развития их творческой инициативы, всемерного приближения управления к местным условиям. «...Централизм, понятый в действительно демократическом смысле, предполагает...возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного почину, местной инициативы, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели»⁷.

Конкретизируя общий принцип конкретно-исторического подхода к явлениям и процессам, Советское правительство выступало против «упрощенческого единообразия», «шаблонизирования». При этом указывалось, что надо бороться против всякого шаблонизирования и попыток установления единообразия сверху. С демократическим централизмом ни шаблонизирование, ни установление единообразия сверху не имеет ничего общего. Единство в основном, в коренном, в существенном не нарушается, а обеспечивается многообразием в подробностях, в местных особенностях, в приемах подхода к делу, в способах осуществления контроля. Также указывалось на коренную противоположность принципа демократического централизма бюрократическим формам централизации, которые господствуют при капитализме. «...Надо ясно понять, – писал Ленин, – как далеко отличается демократический централизм, с одной стороны, от централизма бюрократического, с другой стороны – от анархизма»⁸.

Проблема демократии в управлении, привлечения широких слоев населения к управлению государством рассматривалась как основа теории организации и управления. Критикуя формальный характер буржуазной демократии, В.И. Ленин писал: «Во что бы то ни стало надо разбить старый, нелепый, дикий, гнусный и мерзкий предрассудок будто управлять государством, будто ведать организационным строительством... общества могут только так называемые высшие классы, только богатые или прошедшие школу богатых классов»⁹. Эту ленинскую концепцию необходимо было бы взять за основу для рекламы, связанной с внесением поправок в Конституцию РФ.

Рассматривая вопрос о качествах руководителя нового типа, В.И. Ленин никогда не противопоставлял его массам, видя в них «источник», из которого выдвигаются руководители нового типа. Он рассматривал руководителя производством как выразителя народных интересов, чаяний, надежд и дум. В этом выражается суть и основа управления. «...Если мы ясно поймем теперь необходимость широкого привлечения новых организаторских талантов к делу управления государством, если мы, – исходя именно из принципов Советской власти, – двинем систематически вперед практиков испытанных деятелей в этой области, то мы сумеем в короткое время достигнуть того, что... новый слой практических организаторов производства выдвинется, завоюет себе положение, займет подобающее ему руководящее место»¹⁰. Из изложенного следует, что руководитель должен обладать специальными знаниями, иметь опыт и навыки и, кроме того, обладать способностью привлекать к себе людей, уметь работать с ними.

Подъем общей культуры, правосознания трудящихся выступают как важнейшее условие для преодоления бюрократизма в аппарате управления, подъема сознательности, самостоятельности, хозяйственного и государственного творчества. Кроме того, большое место в творчестве В.И. Ленина занимают вопросы социально-психологического аспекта управления. Он провел глубокий научный анализ причин, характерные для тех или иных различных слоев и групп общества, анализ социально-психологические особенностей и факторов управления. С какой убеждающей силой подчеркивалось не только новизна задач, вставших перед Советским государством, но и необходимость отказаться от необоснованных, волюнтаристских приемов и осуществления строгого учета объективных экономических законов и выработки в связи с этим наиболее оптимальных методов хозяйственного и культурного строительства. Новые отношения требовали формирования руководителей нового типа, соответствующих задачам государственного социалистического строительства. Руководитель государственного учреждения должен был обладать способностью привлекать к себе людей и в достаточной степени обладать солидными научными и техническими знаниями для проверки их работы. При этом

⁷ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 152.

⁸ Ленин В.И. Указ. соч. С. 151.

⁹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 198.

¹⁰ Ленин В.И. Полн. собр. соч. т. 36. С. 144.

В.И. Ленин требовал смещения с руководящей работы руководителей, не желающих всерьез учиться делу управления. Все важнейшие элементы марксистско-ленинской науки управления: рабочий контроль, подбор людей, индивидуальная ответственность за выполнение функциональных обязанностей, проверка фактических результатов работы, знание основ науки управления, делопроизводства, умение организовать работу тысяч, сотен тысяч, миллионов для решения общей задачи эффективной реализации социально-экономических задач, заинтересовать и привлечь людей для общего дела и многие другие подобные указания мы находим в трудах классиков марксизма-ленинизма. При изучении исторического прошлого удивляет гениальное понимание возникших проблем и специфику их решения после победы революции, которое было присуще В.И. Ленину.

Опыт органов государственной власти Союза ССР по управлению производством в целом, культурным и духовным строительством, базирующийся на основополагающих ленинских принципах, необходимо изучать, творчески применять и развивать в условиях развития современных общественных отношений. Необходимо опираться на материалистическую диалектику, признание творческой роли народных масс и веру в их инициативу и могучие созидательные силы. Представляется, что формирование современного общества должно быть увязано с созданием условий для индивидуальной свободы личности, ее самовыражения. При этом коренным, незыблемым принципом теории социального управления должно являться утверждение деятельности, направленной на формирование благосостояния всех слоев общества, организацию нового общества. В настоящее время эта концепция определена конституционным регулированием базовых принципов и положений, к которым относятся: основы конституционного строя (ст. 1–16); политическая программа государства, права, свободы человека и гражданина (ст. 17–64); федеративное устройство, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (65–79); институт президента (80–93); Федеральное Собрание (94–109); институт органов исполнительной власти – Правительство РФ (ст. 110–117); судебная власть и прокуратура (ст. 118–129); местное самоуправление (ст. 130–133). Статьей 32 зафиксировано право граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В правовом плане это может выражаться через право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, право участвовать в референдуме, право на равный доступ к государственной службе, право на участие в отправлении правосудия и т. д. В XXI в. в российской правовой науке, особенно в административно-правовом управлении, возросло значение исследований проблем государственного управления в связи с пониманием и значением проводимых социально-политических и экономических реформ. Особое внимание отводится таким феноменам, как геополитическое, экономическое, информационное пространство. Все это сказывается на увеличении значимости организующей роли принципов государственного управления в национальных рамках. Правовая политика в сфере государственного управления определяет главные цели, основные направления и предметные области регулирования общественных отношений, возникающих в современных условиях рыночной системы, реализации социально-политических и иных гражданских прав, свобод и обязанностей, реализации законных интересов граждан государства.

Внесенные поправки в Конституцию РФ дают возможность совершенствовать социальное управление с учетом гарантий прав и свобод человека и гражданина, обеспечить вместе с тем и их обязанности перед государством и обществом: экономические гарантии заключены в единой системе экономического пространства, признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности; политические гарантии состоят в демократическом правовом устройстве государства, в созидании демократических основ, в укреплении и дальнейшем развитии гражданского общества; социальные гарантии выражаются в деятельности государственных органов и общественных организаций на благо людей, выполнении политической программы и реализации прав и обязанностей граждан на всех уровнях управления. Следует отметить также и юридические гарантии, выражающиеся в совокупности юридических норм, правил, законов, разработанных и выраженных в соответствии с внесенными поправками к Конституции РФ. Все это обуславливает необходимость кардинального совершенствования принципов, форм, методов и функций государственного управления, находящих правовое закрепление и выражение. Государственное управление должно быть подчинено реализации основного принципа – служение обществу, постановки его под контроль и во имя блага общества.

Завершая изложение проблемы, необходимо отметить, что с учетом богатого опыта организации и управления прошлых лет, разработок марксистско-ленинской теории социального управления, зарубежных стран, в настоящее время в нашей стране разработана достойная теоретическая основа научного управления, которую необходимо глубоко усвоить и применять в практической реальности во имя и благо человека.

Поступила в редакцию 22.02.2021

Войтович Валерий Юрьевич, доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

V.Yu. Voitovich

THEORETICAL IDEAS, LAW AND PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-3-528-533

Today, more than ever, it is important to thoroughly study the experience of the structural organization and management of organizations, the experience of using electronic computing systems, the experience of accounting for the theory of systems, the use of technology in management, etc. All this is not only legitimate, but also vital, especially at the present time, in a democratic State governed by the rule of law. Therefore, we need to ask ourselves: have we studied, comprehended and generalized the socialist experience (meaning the experience of the USSR and the fraternal socialist countries) in the management and organization of production in a sufficiently deep and thorough way? Is there a sufficient number of specific studies of new forms and methods of government that are necessary for the successful implementation of the political objectives of the state established by Chapter 1 of the Constitution of the Russian Federation, especially taking into account the amendments made? Undoubtedly, the Marxist-Leninist science of management is quite high in its social potential, in its scientific methodology, in its humanistic ideal, in solving the problems of the role of man in the management of society, the relationship of the subject to the managed object, on issues of discipline and labor organization, and many other issues related to the effectiveness of management. The more fully and deeply the positive elements of forms and methods of governance in different countries are studied, the more deeply the Russian experience will be understood.

Keywords: theory of state and law, principles of public administration, social management, state, society, person.

Received 22.02.2021

Voitovich V.Yu., Doctor of Law, Professor
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034