

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

О.В. Гарина

СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ И ФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебное пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2021**

УДК 34
ББК 67
Г20

Рецензенты:

А.В. Сычев, кандидат юридических наук
(БФ ВИПК МВД России);
Л.Н. Госсельбах
(УМВД России по Орловской области)

Гарина, О.В.

Г20 **Сущность, содержание и формы публичного управления :**
учебное пособие / О.В. Гарина. – Орёл : ОрЮИ МВД России имени
В.В. Лукьянова, 2021. – 58, [1] с. – 22 экз. – Текст : непосредствен-
ный.

В учебном пособии проанализировано публичное управление как прогрессивная форма взаимодействия всех заинтересованных сторон в целях обеспечения устойчивого развития публично-правовых образований и повышения качества жизни граждан, что позволяет сформулировать положения об его отличности по своему содержанию от управления государственного и социального.

Учебное пособие предназначено для сотрудников органов внутренних дел, преподавателей, курсантов, слушателей, адъюнктов.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 34
ББК 67

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
1. Сущность публичного управления.....	7
2. Содержание публичного управления.....	25
3. Форма публичного управления.....	40
Заключение	50
Список использованных источников	53

ВВЕДЕНИЕ

Проблемы совершенствования публичной управленческой деятельности являются дискуссионными. Несмотря на колоссальный интерес, многие характеристики публичного управления остаются до конца не изученными и не разработанными. Это обусловлено следующими причинами. Во-первых, недостаточно полное отражение изменений в сфере природы государства и демонстрация их влияния на систему публичного управления. Во-вторых, частичное воздействие элементов духовной сферы жизни общества на публичное управление, упущение влияния мероприятий мировой экономики на него в государстве. В-третьих, замедленное реагирование элементов системы публичного управления на изменения в стране и невнимание к многонациональной и многоконфессиональной характеристике государства.

В рамках глобальной политической и экономической нестабильности проблемные вопросы публичного управления влияют на эффективность его реформирования, что отражается на развитии государства и социума. Знание критериев эффективности публичного управления и особенностей его модернизации позволит выйти на новый уровень понимания государственной управленческой политики, а также дифференцировать и интегрировать его категории, функции и принципы, что будет способствовать развитию публичного управления в государстве. На содержание и формы публичного управления оказывает влияние множество факторов.

1 июля 2020 г. состоялось общероссийское голосование, по результатам которого в текст Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. были внесены изменения. Что касается категории «публичное управление», то она не присутствует в первоначальной редакции. Отмечаем, что при обсуждении изменений термин «публичная власть» фигурировал в отдельных предложениях, которые были приняты.

Так, в статье 67 Конституции РФ приведено положение о том, что «организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом».

В частности, в статье 71 Конституции РФ перечислены предметы ведения Российской Федерации, и особый интерес представляет пункт «г» — «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти».

В статье 80 Конституции РФ указано, что Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти». Статья 83 Конституции РФ относит к полномочию Президента РФ, «формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функциони-

рования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом».

Важно!

Статья 80 Конституции Российской Федерации

1. Президент Российской Федерации является главой государства.
2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.
3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.
4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Статья 125 Конституции РФ посвящена Конституционному Суду РФ. И он «в порядке, установленном федеральным конституционным законом, разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации. А также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию в случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации».

В статье 131 Конституции РФ установлено, что «особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом».

В статье 133 Конституции РФ закреплена гарантия местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в ре-

зультате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций».

В статье 132 Конституции РФ в части 3 указано, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»¹.

Примечательно также то, что в Конституции РФ после внесения поправок в 2020 г. встречается термин «публичная власть». В предыдущей редакции Конституции его нет вообще.

Все вышеизложенное подтверждает актуальность темы и доказывает необходимость проведения комплексного и всестороннего исследования различных аспектов рассматриваемого правового института как с теоретической, так и с практической точки зрения, что позволит выявить существующие в данной области проблемы правовой регламентации с целью выработки рекомендаций по совершенствованию научных концепций, раскрывающих сущность, содержание и формы публичного управления.

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – Конституция РФ.

1. СУЩНОСТЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для раскрытия природы термина «публичное управление» следует охарактеризовать само понятие «управление». В его смысловое содержание вкладывается забота о людях, управление делами, процесс, направленный на достижение определенного результата.

Поэтому данная категория определяется как групповая деятельность, включающая в себя сотрудничество и координацию с целью достижения ожидаемых итогов. Также «управление» можно охарактеризовать как процесс использования инструментов, предназначенных для достижения предписанных целей. Многогранность термина «управление» позволяет выделить его различное значение в зависимости от используемого контекста. Так, «управление» может рассматриваться как:

- дисциплина, отрасль знаний, изучаемая в учреждениях системы образования;
- род занятий, тип работы, профессии или занятости, где применяются знания, полученные в результате соответствующего предварительного обучения;
- деятельность или процесс, включающий в себя мероприятия, осуществляемые с целью реализации государственной политики для производства каких-либо услуг или благ;
- деятельность органов исполнительной власти.

Большая смысловая нагрузка термина «управление» указывает на многообразие его форм, которые определяются выдвигаемыми задачами и нормами поведения. Стоит сказать, что на современном этапе своего развития управление стало гораздо более сложным и комплексным.

В теории права отсутствует единый подход к определению термина «управление» и к пониманию его содержания. С.Б. Мельников считает, что управление представляет собой реализацию комплексного воздействия на объект, фундаментальной основой которого является программа управления, а также сведения о поведении объекта, о состоянии внешней среды, которые нацелены на поддержание, улучшение функционирования или развития объекта для достижения поставленной задачи. При этом данное воздействие направлено на поддержание эффективности такой системы, на реализацию программы, обеспечивающей устойчивость функционирования публичного управления, чтобы в дальнейшем достигнуть определённой цели².

Представляет интерес точка зрения, изложенная в трудах И.В. Понкина. Согласно интегральной концепции, термин «управление» подразу-

² Энциклопедия государственного управления в России. В 2 томах. Том 2 / под общей редакцией В.К. Егорова, ответственный редактор И.Н. Барциц. М.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2008. С. 365–366.

мекает систему, которая включает предписывающие компоненты, технические аспекты и методы его реализации, которые необходимы для достижения желаемого результата, т.е. для осуществления определенной политики в соответствующей области. В соответствии с иным подходом, управление есть не абсолютно вся деятельность, направленная для достижения какой-либо цели, а лишь отдельные ее аспекты, которые прямо связаны с руководством и контролем³.

На специфику управления в социуме и государстве оказывает влияние сам объект, на который оказывается воздействие. Научная литература выделяет следующие виды управления:

- социальное (управление социумом),
- биологическое (управление живыми организмами и животными),
- техническое (воздействие на технику и технологию),
- публичное (воздействие в публичных интересах),
- частное (воздействие в интересах частных лиц).

Подробнее остановимся на публичном управлении. Оно выступает как самостоятельная отрасль и является относительно новой для российской науки. Учитывая, что управление представляет собой взаимодействие субъектов, можно определить публичное управление следующим образом – совокупность определённых субъектов, которые контактируют между собой для достижения общих целей функционирования государства, носящих публичный характер. Они заключаются в обеспечении обороны государства, охраны его границ, поддержании правопорядка в социуме, обеспечении коммуникаций, здравоохранения населения, образования и т.д. Поэтому государство, осуществляя публичное управление через свои структурные элементы, акцентирует внимание на таких характеристиках, как: планирование, организация, руководство, координация и контроль.

Отличный анализ управления представлен в трудах Н. Арабаджийски, что позволило ему выделить следующие виды анализируемой категории:

- публичное,
- государственное,
- социальное управление (в контексте деятельности государства);
- административное⁴.

Заслуживает внимания другая точка зрения, в рамках которой при исследовании категории «управление» анализируются взаимосвязанные, но относительно автономные области изучения данной категории:

- функции государственного управления, имеющие административное назначение, затрагивающие государственную службу;

³ Понкин И.В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: Буки Веди, 2017.

⁴ Арабаджийски Н. Държавно и публично управлениею. София, 2015. С. 40–60.

- аналитика государственных программ, в том числе стратегическое планирование и оценка их воздействия;
- взаимоотношения между государством и населением.

Данные области определяют «публичное управление» как объединённую систему государственных, муниципальных, некоммерческих и иных структур, которые нацелены на социальные интересы и проблемы. Иными словами, это социально-государственное направление, которое удовлетворяет общенациональные и муниципальные интересы.

Сущность публичного управления раскрывается через его основополагающие начала. Они выражаются в гласности, идеологическом и религиозном плюрализме, активном участии граждан в политическом процессе, подконтрольности власти⁵. Такой подход позволяет указать элементы системы публичного управления:

- управление на государственном уровне,
- управление на региональном уровне,
- управление на муниципальном уровне,
- формы осуществления гражданами РФ права на участие в публичном управлении,
- управление на корпоративном уровне.

Взаимодействие этих структур, особенности этого процесса, постоянное развитие общественных отношений обуславливает то обстоятельство, что сущность публичного управления до конца остаётся не изученной. Существует ряд вопросов по поводу характеристики самого термина и отождествления его с иными смежными категориями, так как он охватывает содержательную часть таких терминов, как государственное и муниципальное управление.

Рассматривая содержательную часть понятия публичное управление, можно отметить, что оно проявляется в следующих областях:

- в экономике (управление отраслями экономики: промышленностью, сельским хозяйством, транспортом, строительством, жилищно-коммунальным хозяйством, связью, финансами, торговлей и т.д.),
- социальной сфере (здравоохранение, образование),
- культуре (образование, наука и другие сферы культуры),
- безопасности общества (управление обороной, внутренними делами, иностранными делами, борьбой с преступностью, обеспечением законности и правопорядка).

Каждая из указанных сфер имеет свою специфику, что позволяет выделять свойственные управлению характеристики, содержание, сущность. Это обстоятельство дает возможность классифицировать публичное управление по различным основаниям.

⁵ Ивонин М.Ю., Ивонин Ю.П. Проблема публичности государственной власти // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 287. С. 138.

По направленности управленческого воздействия выделяют внешнее и внутреннее публичное управление. Первое воздействует на объекты, которые находятся вне субъекта управления. Второе же взаимосвязано с организацией субъекта управления, то есть данный субъект наделяется определёнными полномочиями, при этом регулируется спектр их применения.

По степени концентрации административной власти следует выделить концентрированное публичное управление (наделение субъекта полной компетенцией по реализации функций управления) и децентрализованное публичное управление (распределение административной власти между различными субъектами).

По степени зависимости от публичной власти следует обозначить следующие виды управления:

- централизованное (управленческая деятельность органов публичного управления прямо подчинена органам публичной власти, например, в РФ это можно проследить в деятельности министерств, служб, агентств, которые подчинены Президенту РФ, Правительству РФ);

- автономное (реализуется органами публичного управления независимо от органов публичной власти, например, деятельность прокуратуры, Центрального банка РФ, Пенсионного фонда).

Изучая данные классификации, можно сформулировать общие специфические признаки понятия публичное управление.

1) Сущность данного понятия заключается в реализации публичной власти, которая основывается на властном воздействии на субъект и характеризуется самостоятельностью, независимостью, господством и обязательностью предписаний властного субъекта.

В зависимости от источника власти и ее предназначения выделяются

- частная власть,
- публичная власть.

Публичное управление базируется на открытом воздействии на субъекты, основной функцией которого является её реализация во всём государстве.

2) Фундаментальная основа такого управления – интересы каждого субъекта, их цель состоит в достижении компромисса. Этот феномен также называется публичный интерес. Он определяется субъектами публичной власти (народом, государством, органами государственной власти). Как правило, публичный интерес реализуется в правовых формах сквозь призму юридических норм, например, в Конституции РФ и иных законах. Так, Конституция РФ закрепляет важнейшие интересы и ценности общества, его правовые принципы и нормы, являющиеся основой для дальнейшего законодательного регулирования деятельности субъектов публичного управления. Управленческая деятельность частных лиц в публичных интересах может быть отнесена к публичному управлению. В этом случае они временно приобретают статус субъектов публичного управления и стано-

вятся участниками публично-правовых отношений, регулируемых нормами публичных отраслей права. А за основу их деятельности признается частный интерес, и они становятся участниками частных правовых отношений.

3) Реализация управления уполномоченными на то субъектами свидетельствует о наличии у них определённой компетенции, в частности, по регулированию публично-управленческих отношений. Основными субъектами публичного управления являются органы публичного управления, специально созданные для осуществления публичных функций в установленной сфере управления. Вместе с тем законодательством могут быть определены условия и порядок наделения частных лиц статусом субъектов публичного управления и делегирования им соответствующих полномочий.

4) Публичное управление характеризуется как административная властная деятельность. В качестве ее источника выделяют публичную власть. Это связано с тем, что административная власть не обладает признаками суверенности и самостоятельности, но подчинена публичной власти. Но все же обладает воздействующими регулятивными механизмами. Стоит отметить, что в современном социуме публичная власть осуществляется путём её перехода в административную власть, тем самым показывая их взаимосвязь.

Публичное управление по своей природе имеет ряд определённых функций. К ним относятся следующие:

- оказание публичных услуг;
- стимулирование и закрепление положительного результата социальных и экономических модернизаций;
- обеспечение и реализация конституционно-правовых норм в социуме;
- обеспечение, гарантирование, а также охрана и защита закреплённых в основном законе РФ конституционного строя РФ, а также государственного суверенитета и устройства;
- охрана и защита, закреплённых прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение общепризнанных норм и принципов как в социуме, так и в государстве в целом;
- поддержание, охрана и защита фундаментальных основ правопорядка и законности;
- обеспечение безопасного существования личности;
- реализация условий для сохранения культурных ценностей страны;

– обеспечение условий по формированию благосостояния и качества жизни населения, снижения уровня бедности, реализация определённых обязательств;

– поддержание стабильности уровня развития экономики, реализация определённых условий для её положительного и устойчивого развития.

Данные функции нашли свое отражение в смежных видах управления. Однако следует отметить, что они классифицируются по субъекту. Согласно этому возможно выделение следующих видов управления, которые являются смежными с публичным управлением:

- государственное управление,
- муниципальное управление,
- общественное управление,
- корпоративное публичное управление,
- индивидуальное публичное управление.

Публичное управление – это обобщённый механизм, который включает в себя такие элементы:

- политические программные ориентировки,
- значимые приоритеты,
- нормативное правовое регулирование социума,
- совместное функционирование государственных и муниципальных органов, а также организационных управленческих органов, целью которых в определенной сфере является регулирование общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях⁶.

На основе вышеизложенного определяем, что назначение публичного управления состоит во властном воздействии на объекты управления (общественные отношения их участников), осуществляемом субъектами данного управления, т.е. государством и уполномоченными им органами и их должностными лицами.

Обобщая вышесказанное, можно выделить следующие существенные черты публичного управления:

- это сложная структура;
- для него характерна взаимосвязь социальных отношений и деятельности органов публичной власти;
- оно связано с использованием определенных ресурсов управления (природных и человеческих);
- характеризуется преемственностью;
- связано с оптимальным распределением ресурсов;

⁶ Спортивное право России: учебник для магистров / отв. ред. Д.И. Рогачев. М.: Проспект, 2016. С. 640.

– в процессе его реализации у субъектов определены их роли и регламентирован порядок взаимодействия.

Интересным является мнение зарубежных научных деятелей по поводу сущности публичного управления. Они придерживаются сходных точек зрения, заключающихся в сведении анализируемой категории к воздействию на управляемый элемент в целях достижения определенного результата, при этом оно осуществляется с помощью группы методов и средств, которые дифференцируются в зависимости от субъекта их применения.

Публичное управление может быть выражено через политические институты системы такие, как:

- политические образования, которые имеют прямое отношение к действующему политическому режиму,
- инструменты воздействия публичной власти, которые являются регуляторами общественных отношений,
- последствия спорных аспектов, возникающие в связи с заинтересованностью коалиций в государственных решениях⁷.

Такой подход позволяет выделить следующие виды публичного управления:

- международное публичное управление, реализующееся через такие органы, как: ООН, Совет Безопасности ООН, Генеральная Ассамблея ООН или региональные международные объединения;
- публичное управление, которое заключается в реализации управления в рамках государственно организованного общества.

При этом существует особая разновидность публичного управления в субъектах федерации и автономиях, где такое управление имеет свою специфику и особенности. При этом все виды публичного управления (политическая власть, административная власть, местное самоуправление, институты гражданского общества) тесно взаимосвязаны, несмотря на иерархичное подчинение.

Многие современные ученые дифференцируют «публичное управление» и «государственное управление». Например, Я.А. Вайсберг в своих научных трудах отмечает, что с принятием Конституции РФ «публичное управление» стало использоваться в качестве интегрирующего понятия, которое включает государственное федеральное, субфедеральное управления и местное самоуправление⁸. Иным представляется мнение О.А. Артюхина, который изучал государственное управление как вид деятельности

⁷ Куприяшин Г.Л. Публичное управление // Политическая наука. 2016. № 2.

⁸ Вайсберг Я.А. Анализ и обобщение методических подходов к оценке эффективности функционирования системы публичного управления социально-экономическим развитием территории // Экономика и предпринимательство. 2015. № 3 (44).

органов власти, в рамках которой они осуществляют свою компетенцию⁹. Государственное управление – это конкретный процесс, направленный на достижение публичных целей и обеспечение интересов и потребностей социума, отражающихся в деятельности органов власти.

Обобщая вышесказанное, отметим, что государственное управление включает в себя органы публичной власти, а также их структурные звенья, деятельность которых направлена на реализацию определенных функций, обеспечивающих не только государственные, но и социальные интересы и потребности. Такое управление является многоаспектной системой, которая состоит из органов публичной власти, организаций, предоставляющих государственные услуги, и общественных некоммерческих организаций, а также государственных предприятий.

Политическая и юридическая науки выдвигают несколько теорий относительно природы государственного управления. Они разработаны на основе доктрин, которые поддерживаются различными научными деятелями, каждый из которых представляет своё видение сущности государственного управления.

В рамках науки существует немалое количество концепций и подходов к пониманию природы государственного управления, их следует трактовать как теории государственного управления; они являются индивидуальными и специфическими.

Теория рациональной бюрократии, основоположником которой является Вебер, характеризуется следующими признаками:

- каждое учреждение имеет свою компетенцию,
- должностные лица должны назначаться, а не выбираться,
- соответствие заработной платы рангу, которому принадлежит человек.

При этом должностные лица обязаны соблюдать дисциплину и руководствоваться в своей работе с требованиями вышестоящих инстанций. Данная теория дифференцирует функции государственного управления на политические и демократические. Кроме того, в ее рамках выделены три добродетели политиков – страстность, глазомер и чувство ответственности.

Теория административной эффективности, автором которой является В. Вильсон, заключается в разделении государственного управления на административные и политические функции. При этом задача административного управления – претворение в жизнь тех решений, что принимает политический лидер, победивший на выборах. Также автор подхода предложил использовать наиболее действенные способы управления, которые взяты из бизнеса и системы управления корпорациями с учетом необходи-

⁹ Артюхин О.А. Публичное управление социально-политическими процессами в современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 2. С. 199–202.

мости формирования эффективного контроля за административной деятельностью в государстве.

Теория администрирования (А. Файоль, Л. Урвик, Д.Д. Муни и А.К. Рейли) заключается в том, что государственное управление должно полностью отвечать поставленным целям, для достижения которых используются минимальные ресурсы. Она основывается на таких принципах, как: специализация, единство распоряжений, делегирование ответственности, централизация, корпоративный дух. Отмечается также тесная взаимосвязь между теорией государственного управления и управления частным предприятием.

А. Файоль в своих трудах выделяет шесть функций государственного управления (технические, коммерческие, финансовые, страховые, учетные и административные) и принципы «научного менеджмента», включающие в себя разделение властей, дисциплину, очерченный круг полномочий, единоначалие, согласованность действий, вознаграждение, централизацию, стабильность кадрового состава, справедливость, корпоративный дух и инициативу.

В теории налаживания межличностных отношений Д. Истон сконцентрировал своё внимание на аспектах, способствующих (препятствующих) стабильности существующей системы государственного управления, и представлял основную цель государственного управления в повышении эффективности потенциала работников, налаживании взаимоотношений и связей между членами коллектива. Он отмечал принципы, которые принадлежат такой категории, как «бихевиоральная методология». Они строятся на закономерностях, методике, верификации, количественных методах, систематичности, ценности, интеграции и науке.

Теорию Х. предложил Д. Мак Грегор, считавший, что природа государственного управления заключена в лени работников, которые стремятся при любой возможности избежать выполнения работы. Основной целью такого управления является реализация постоянного контроля и наблюдение за сотрудниками. Автор теории предлагал образовать иерархическую структуру, управляемость которой будет понижена, так как суть такой проблемы, по его мнению, заключена в отсутствии привлекательной для работников системы поощрений за хорошо выполненную работу.

Теория Y., основоположником которой также является Д. Мак Грегор, строится на понимании того, что работа должна сопровождаться благоприятными условиями, так как именно в такой обстановке производительность труда может возрасть. Эта теория стремится устранить все негативные явления, которые могут каким-либо образом препятствовать соблюдению порядка.

Теория мотивационной гигиены. Приверженцем теории был Герцберг, который считал, что работа, приносящая удовольствие, оказывает положительное воздействие на психологическое здоровье.

В процессе своего развития государственное управление приобрело немалое количество подходов и концепций, разработанных многими учёными. Так, значительный вклад в изучение государственного управления внесли Л. Дюги, А. Мишель, М. Ориу, которые впервые выделили основы институционального подхода к проблемам государственного управления. Они также характеризовали принципы и формы деятельности государственно-политических институтов в области управления. Отечественными научными деятелями С.М. Соловьевой, К.Д. Кавелиной, Б.Н. Чичериной, А.Д. Градовским, В.И. Сергиевичем, В.О. Ключевским и П.Н. Милюковым отмечалось, что проблематика публичного управления заключается в соотношении социума и государства в русской истории на отдельных ее этапах.

Сущность государственного управления заключается в том, что оно оказывает властное воздействие на подвластные государственной власти, субъекты. При этом оно имеет специфические признаки, которые отличают данную категорию от публичного управления, а также от иных видов управления.

Государственное управление базируется на реализации государственной власти. При этом она строится на таких основах, как: суверенность, верховенство в социуме и универсальность. Государственное управление ориентируется, в первую очередь, на свои интересы, а только потом интегрирует в своём контексте интересы социума. Данное управление строится на своих функциональных началах, где каждый субъект имеет определённые полномочия, дающие право реализовывать управленческую деятельность от имени социума, в том числе требовать исполнения предписаний.

Основными субъектами реализации управления являются органы государственной власти РФ: государственные органы РФ; государственные органы субъектов РФ.

Государственное управление может дифференцироваться на

- федеральное (реализуется уполномоченными федеральными органами),
- субъектов РФ (осуществляется уполномоченными органами субъектов РФ).

Иной смежной категорией выступает муниципальное управление, в рамках которого реализуется большая часть публичных дел. Оно базируется на демократических принципах и устоях. Так, данное управление имеет свои определённые черты, которые отграничивают его от публичного управления, в том числе и от иных видов. Рассмотрим их более подробно.

Управление реализуется в рамках компетенции уполномоченных органов, представляет собой автономный вид публичной власти и касается исключительно аспектов местного значения. Основой деятельности являются интересы местного населения. Такое управление основывается на

признании интересов граждан муниципального образования. Стоит отметить, что они обусловлены местными традициями, обычаями и иной спецификой субъекта РФ. Муниципальное управление выступает как административная властная деятельность, при которой субъекты имеют компетенцию, позволяющую реализовывать исполнительную распорядительную деятельность от имени населения муниципального образования, а также требовать исполнения определённых предписаний. Источником муниципального управления выступает муниципальная власть, которая одновременно выступает её содержанием.

Муниципальное управление осуществляется его населением либо органами местного самоуправления. Они наделены административными полномочиями. Например, при организационном обособлении исполнительно-распорядительной деятельности, путем учреждения местной администрации и иных исполнительных органов, представительный орган местного самоуправления может быть отстранен от самого управления. Его деятельность связана с реализацией интересов местного населения посредством осуществления муниципальной власти и реализуется на территориальных уровнях.

Иным понятием выступает общественное управление, которое представляется основным и значимым элементом независимого развивающегося гражданского общества в современной РФ, где граждане объединены общими интересами, при этом они определяют направления деятельности и реализуют организационную деятельность по гарантированию основных демократических устоев. Следовательно, общественное управление существует, чтобы обеспечить общественную власть. Данный вид управления появляется в результате интеграции граждан в единую общность, которая имеет свои определённые цели и социально значимые интересы. Стоит сказать, что она выражается в учредительных возможностях субъектов, в создании ими органов общественных организаций, разработке программ и определении направлений их деятельности и т.д.

Общественное управление строится на интересах определенной социальной общности. Оно затрагивает политические, социальные, культурные, духовные интересы, реализуемые непосредственно в самом социуме. Такое управление также может выступать как исполнительная деятельность субъектов, которая направлена на формирование благ. Участие в данной деятельности и использование ее ресурсов обуславливается субъектами. Помимо этого, его внутренняя природа предусматривает исполнительно властный характер, если она прямо взаимосвязана с реализацией интересов граждан. Кроме того, данное управление может базироваться на административной власти. Это касается тех случаев, когда соответствующие общественные объединения были наделены административно-властными функциями. Это положение является дискуссионным и требует анализа в рамках самостоятельного исследования.

Основными субъектами управления являются органы, общественные объединения, учредители которого определяются в соответствии с действующим законодательством. При этом общественная власть и общественное управление организационно обособлены, дифференцированными субъектами.

Корпоративное публичное управление, являясь организационной деятельностью по производству материальных благ и оказанию публичных услуг, обладает следующими специфическими свойствами.

1. Реализуется уполномоченными государственными, муниципальными и частными корпорациями (учреждениями). Это означает, что участие корпораций в публичном управлении определяется не произвольно, а с разрешения государственных, муниципальных органов и органов общественных объединений и в рамках компетенции.

2. Базируется на автономности и самостоятельности в рамках своей компетенции. Данные черты обеспечиваются с помощью их имущественной обособленности, признания правосубъектности, наделения правами.

3. Источником такого управления выступает публичный интерес. При этом соответствующая корпорация может действовать в зависимости от своей публичной правоспособности в государственных, муниципальных или общественных интересах. Так, государственные корпорации, как правило, действуют в государственных интересах, муниципальные корпорации – в интересах муниципального образования, а частные корпорации в зависимости от характера полномочий могут действовать как в государственных, так и муниципальных и общественных интересах.

4. Представляет собой организационную деятельность по производству материальных благ и оказанию публичных услуг. Само производство и оказание этих благ и услуг осуществляется, как правило, в рамках частного управления посредством участия корпораций в частноправовых отношениях, а публичную составляющую корпоративного управления образует организационная деятельность, выполняемая в публичных интересах.

5. Может выступать как административно-властная деятельность. Так, корпорация реализует свою властную деятельность по отношению к своим структурным подразделениям и зависимым предприятиям, организациям, учреждениям. Однако корпорации могут быть наделены государственными, административно-властными муниципальными полномочиями для реализации публичных функций в свойственных им аспектах управления.

Индивидуальное публичное управление представляет собой осуществление управленческих функций, которым свойственны следующие черты:

– административно-властные полномочия осуществляются физическими лицами,

- управленческие функции включают реализацию государственной, муниципальной и общественно значимой деятельности,
- в рамках индивидуального публичного управления управленческие функции могут передаваться конкретному лицу, имеющему определенные профессиональные, личные и деловые качества полномочий для организации деятельности,
- решает определенные вопросы, которые касаются наделения на основании закона неопределенного круга физических лиц полномочиями по осуществлению управленческой деятельности в неординарных условиях (стихийные бедствия, катастрофы, кризисные ситуации, правонарушения и пр.).

Таким образом, сущность публичного управления заключается в воздействии органов государственной власти на субъекты с целью удовлетворения не только государственных, но и социальных интересов и проблем, которые складываются в процессе их взаимодействия. Данное понятие является относительно сложным и многогранным.

Важно!

Сущность публичного управления заключается в воздействии органов государственной власти на субъекты с целью удовлетворения не только государственных, но и социальных интересов и проблем, которые складываются в процессе их взаимодействия.

В юридической науке существует немало положений, выдвинутых научными деятелями, интегрирующих и дифференцирующих такие понятия, как: «публичное управление» и «государственное управление». При этом они имеют свои специфические особенности и признаки. Основной же задачей каждой категории является грамотная организация государственного управления для достижения общих целей как государства, так и социума в целом. Стоит отметить, что существует немало теорий, которые характеризуют публичное управление в различных контекстах. Так, основными теориями публичного управления принято считать теории рациональной бюрократии, административной эффективности, администрирования, налаживания межличностных отношений, Х. и Y., мотивационной гигиены. На основе этого, следует сделать вывод, что под публичным управлением подразумевается деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, которая включает в себя принципы по организации и руководству социально-экономическими и общественными процессами, механизмы принятия и реализации решений по важнейшим вопросам на общенациональном, региональном и местном уровнях.

Существует немало классификаций публичного управления, которые отражают его специфику. Определённые факторы и аспекты позволяют выделить виды публичного управления:

- по сферам управленческой деятельности,
- по направленности управленческого воздействия,
- по степени концентрации административной власти,
- по степени зависимости от публичной власти.

Термин «публичное управление» означает взаимодействие государственных, муниципальных и общественных организаций с целью решения общественных проблем¹⁰.

В настоящее время в РФ продолжается реформирование федеральной исполнительной власти. При этом этот процесс предусматривает не только реализацию мероприятий, связанных с преобразованием традиционной организации публичного управления, но и введение в действие новых, современных инструментов управления¹¹.

Наше государство имеет довольно сильную политическую и социально-экономическую систему. Это проявляется в стремлении достичь прозрачности и ясности при осуществлении своих функций государственными органами власти и управления для гражданского общества. Посредством такого стремления в РФ проводится активная модернизация публичного управления, основывающаяся на принципах глобальной инициативы отчетности и учитывающей значительное увеличение роли социума и социальных отношений как одного из основных аспектов устойчивого и динамичного развития различных общественных и экономических систем¹².

На наш взгляд, активная дискуссия относительно вопросов публичного управления взаимосвязана с фундаментальными преобразованиями, что произошли в РФ в системе публичного управления в течение последних лет.

Активная регламентация деятельности органов власти как субъектов публичного управления положительно отражается на экономическом и социальном благосостоянии субъектов РФ и государства в целом. Поэтому механизм публичного управления имеет немало способов, обеспечивающих эффективное и грамотное управление. Данный механизм регулируется посредством нормативных правовых актов, которые направлены на повышение результативности публичного управления в условиях глобализации и становления социума. Нормативно-правовое регулирование заключается в детальной координации деятельности органов власти при взаимо-

¹⁰ Куприяшин Г.Л. Публичное управление // Политическая наука. 2016. № 2. С. 101.

¹¹ Халилова М.А., Романова Ю.А. Эффективность публичного управления в Российской Федерации // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 1 (61).

¹² Щукина Л.В. Теоретические аспекты устойчивого развития региональных социально-экономических систем // Псковский регионологический журнал. 2015. № 21.

действию с гражданами. При правильной реализации норм возможно обеспечить прозрачность деятельности органов государственной власти и учреждений, их доступность общественным контролю и воздействию с целью корректировки деятельности в интересах граждан РФ.

Нормативная правовая база, регулирующая публичное управление, включает акты, касающиеся вопросов улучшения исполнения публичных функций государства и их регламентирования. Стоит отметить, что в РФ современные методы регулирования публичного управления, как правило, направлены не только на совершенствование работы органов, но и укрепления взаимосвязи с социумом.

Так, согласно нормативным правовым актам публичное управление на региональном уровне должно иметь определённую модель организации. В субъектах Российской Федерации утверждаются правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения публичных функций и предоставления публичных услуг. Нормы данного акта направлены на повышение эффективности публичного управления, обеспечение интересов населения.

В субъектах РФ идёт активный процесс, направленный на взаимодействие публичной власти с населением, путём предоставления публичных услуг в электронной форме посредством создания и развития многофункциональных центров. Органы государственной власти реализуют публичное управление в каждом субъекте РФ.

Однако на данный момент складывается такая ситуация, при которой процесс реализации публичного управления и взаимодействие публичной власти с гражданами затрудняется недостаточностью регламентов в их деятельности. Поэтому появляется необходимость стимулирования и типизации процесса регламентирования публичного управления, в результате чего более эффективно будет происходить реализация публичного управления в современной России. Данный результат можно достигнуть путём административной регламентации в системе публичного управления.

На наш взгляд, следует выделить проблемы, которые возникают в процессе реализации публичного управления, и получаемый результат вследствие административного регламентирования.

Это неполная определённость и ясность схем и правил взаимодействия субъектов исполнения управленческих функций, высокий уровень коррупции, низкий уровень доверия граждан к институтам публичной власти, отсутствие интереса органов власти к повышению качества функций и доступности услуг. Следовательно, посредством административного регламентирования и устранения данных проблем можно повысить уровень информационной открытости и ясности публичного управления, будет качественное улучшение взаимодействия органов власти с населением и общественными организациями, достигнут консенсус и обеспечен баланс ин-

тересов и ожиданий между населением и органами власти, реализовано эффективное предоставление публичных услуг.

Это высокие транзакционные издержки, чрезмерное вмешательство органов власти, значительные расходы бюджета на исполнение функций и предоставления услуг можно устранить административным регламентированием и привести к следующему: оптимизации бюджетных расходов в данной сфере, минимизации действий и ресурсов, требующихся для реализации такой деятельности.

Это недостаточная ответственность органов государственной власти за осуществление своей компетенции связана с неопределённостью их обязательств перед социумом. Положительный эффект регламентирования проявляется в повышении ответственности органов власти за реализацию своих функций, упорядочение и конкретизация обязательств перед социумом.

Это низкое качество реализующихся публичных функций органов власти и оказываемых ими публичных услуг. Желаемым результатом регламентирования станет повышение качества реализации указанных функций и предоставления услуг гражданам, закрепление определённых правил и стандартов к качеству реализации их функций и оказанию публичных услуг, формирование таких условий, при которых будут устранены неэффективные функции и действия органов публичной власти.

Это фальшивое усугубление административных процессов, существенное занижение эффективности реализации публичных функций органов власти, неполная систематизированность процессов при реализации их полномочий, неиспользование возможностей IT-технологий, непродуктивность существующей системы взаимосвязи органов публичной власти с населением. Административное регламентирование приведет к ликвидации анонимности в процессе публичного управления и принимаемых решений, внедрение процедур контроля и оценки деятельности органов публичной власти, предоставление качественной информации, внедрение IT-технологий, которые будут способствовать взаимодействию властей с населением.

Перечисленные выше аспекты появляются из-за невысокого качества реализации публичного управления, усложненности его регулирования. Введение административных регламентов реализации публичного управления и предоставления публичных услуг призвано привести к повышению эффективности осуществления такого вида управления, улучшению взаимоотношений государства и общества.

Стоит отметить, что результаты исследований состояния публичного управления свидетельствуют о пока еще низкой эффективности публичной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к публичным институтам и должностным лицам.

Анализируя массив нормативных правовых актов в РФ можно констатировать, что проблематика современного публичного управления в РФ

имеет организационный характер, исходя из чего, можно выделить следующие проблемные факторы в нормативном правовом регулировании публичного управления.

Несовершенство действующих источников нормативно-правового регулирования деятельности в области публичного управления. Особенно это затрагивает компетенцию определённых властвующих субъектов, регламента межведомственного взаимодействия, а также взаимоотношения между органами публичной власти и населением.

Неискоренение утративших свою значимость методов публичного администрирования в современных реалиях. В свою очередь, возникающие вопросы публичного управления не находят своего решения при наличии неэффективных методов.

Наличие спорных аспектов дифференциации предметов ведения и полномочий между центральными органами управления и органами управления на местах на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Такая ситуация имеет целый ряд негативных последствий, в результате чего затрагиваются интересы граждан и социума в целом, поскольку органы власти могут уйти от ответственности за свои действия путем переложения вины за недостатки своей деятельности на органы власти других уровней.

Недостаточный уровень квалификации государственных служащих, не имеющих качественного профессионального образования, При этом предъявляемые к государственной службе требования, диктуют высокий уровень профессионализма субъектов публичной власти.

Безусловно, данные проблемы остаются актуальными, и с ними идёт активная борьба, в связи с этим разрабатываются различные программы для ликвидации данных факторов, предлагается ряд мер превентивного содержания, направленных на улучшение качества публичного управления и взаимосвязи органов публичной власти с гражданами РФ.

Таким образом, проблематика публичного управления является значимым аспектом в деятельности государства, т.к. возникающие проблемы при реализации такой деятельности лишь дестабилизируют не только власть, но и политическую систему в целом. В РФ такие аспекты связаны с реализацией административного регламентирования, которая направлена на обеспечение эффективного правового регулирования осуществления публичных функций и предоставления публичных услуг органами публичной власти, а также органами местного самоуправления на всей территории РФ. Это требует унификации подходов к правовому закреплению исполнения функций и оказания услуг с пониманием последнего как важнейшей функции органов публичной власти субъектов РФ. Поэтому совершенствование публичного управления позволяет не только улучшить такой механизм, но и сделать более отвечающим потребностям личности, государства и гражданского общества.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключается сущность управления?
2. Какие виды управления выделяют?
3. Перечислите ученых-правоведов, которые изучали и изучают категорию «публичное управление».
4. В чем, по Вашему мнению, заключается особенность публичного управления, чем оно отличается от других видов управления?
5. Сформулируйте определение термина «публичное управление».
6. Какие отличительные особенности свойственны публичному управлению?
7. Какова сущность публичного управления?
8. Укажите смежные категории для публичного управления.
9. В чем заключаются недостатки публичного управления?
10. Какие способы их устранения Вы можете предложить?

Вопрос-дискуссия:

1. Почему в Конституции РФ термин «публичное управление» нашел отражение только после июля 2020 г.?
2. Необходимо ли внедрение в текст Конституции РФ термина «публичное управление»? Аргументируйте свою точку зрения.

2. СОДЕРЖАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Публичное управление представляет собой деятельность субъектов. В науке дискуссионным остается вопрос об участниках публичного управления. Необходимо помнить, что в основе любого процесса лежат основополагающие начала, которые включены в содержание исследуемой категории. В виду того что публичное управление реализуется различными элементами, можно выделить общие принципы. В статье предпринят анализ содержания публичного управления после внесения в текст Конституции Российской Федерации поправок, одобренных общероссийским голосованием и вступивших в силу 4 июля 2020 года.

В правовой науке дискуссионным является определение термина «публичное управление». Большинство исследователей сходятся во мнении, что оно включает в себя государственное и муниципальное управление. Ст. 12 Конституции РФ «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» закрепляет, что органы местного самоуправления не являются звеном в системе органов государственной власти. Вместе с тем, в своем послании Президент РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. предложил «закрепить в Конституции РФ принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами»¹³.

Отчасти это положение было реализовано в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», установившей, что единая система публичной власти включает органы местного самоуправления и органы государственной власти. Прямо принципы этой системы в основном законе не закреплены. П. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» указывает на общность принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В главе 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» закреплён базис государства, основы его конституционного строя. Под последним понимается форма организации государства. Следовательно, положения главы 1 применимы для организации местного самоуправления. Единство системы публичной власти прослеживается в совокупности

¹³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Рос. газ. 2020. 16 янв. № 7.

принципов: приоритет прав и свобод человека и гражданина, демократизма, законности, разделения властей, федерализма.

Таким образом, основные начала единой системы публичной власти уже предусмотрены в Конституции, первое положение из выступления Президента РФ реализовано. Самым сложным является построение эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами. Для этого необходимо определить, что составляет содержание публичного управления. Конституция его ограничивает, исключая третий элемент – власть общества. По нашему мнению, это необоснованно, так как источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который реализует ее непосредственно. Следовательно, анализировать содержание публичного управления необходимо с учетом отнесения к нему трех составляющих:

- государственное управление,
- муниципальное управление,
- общественная власть.

Властными полномочиями не наделен последний элемент. Это снижает его эффективность. Но требования населения реализуют органы местного самоуправления и государственной власти, их должностные лица. Именно они могут облечь их в правовую оболочку. Таким образом, к содержанию публичного управления относятся притязания субъектов государственного управления и муниципального управления, выраженные в принципах права и принципах их деятельности. Единство субъектов прослеживается в обособленности друг друга при постоянном взаимодействии.

Государственная власть в Российской Федерации может быть разделена по горизонтали и вертикали. В последнем варианте – это федеральный и региональный уровни. Горизонтальное деление предполагает обособление по функциональному признаку – законодательная, исполнительная и судебная власти. Такой вариант деления был сформулирован Ш.Л. Монтескье в трактате по политической философии «О духе законов». В настоящее время предполагается выделение еще президентской или монархической власти в странах с сильной властью главы государства. Указанные субъекты не реализуют контрольно-надзорные функции. Они отнесены к прокуратуре, но она не входит ни в законодательную, ни в исполнительную и ни в судебную ветви власти. В современной науке и практике выделяют контрольную, избирательную или учредительную и даже банковскую власти¹⁴.

Элементами системы государственной власти являются ее органы и их должностные лица, но базисом выступает народ.

¹⁴ Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23.

Муниципальное управление или местное самоуправление можно разграничить на уровни в зависимости от территории его осуществления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет следующие виды муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Учитывая положение о единстве публичной власти, органы местного управления по аналогии с государственными можно разделить на исполнительные и представительные органы. Выделение судебных функций у местного управления невозможно.

В государствах с демократическим политическим режимом существенную роль играют формы непосредственной демократии – референдум и выборы. В связи с близостью местного самоуправления к населению к важнейшим компонентам относят прямые формы его осуществления именно населением территориального образования. Они могут выразить свои интересы через местное сообщество, которое в России не принимает участия в непосредственном решении вопросов на этом уровне.

Исключение общественной власти из публичного управления не обосновано, так как оно строится на народовластии. Отмечаем, что Конституция РФ устанавливает, что местное и государственное управление входят в систему публичного управления. Их источником является народ, значит, гражданское общество является необходимым элементом исследуемой системы. Его институты – одновременно элементы системы общественной власти:

- общественные объединения,
- группы или сообщества граждан,
- объединенные профессией, территорией, решением общей проблемы,
- сообщества в социальных сетях,
- формы самовыражения общественного мнения,
- формы общественного контроля.

Внесение поправок в Конституцию РФ в июле 2020 г. поставило точку в споре о единстве публичной власти. В теории и практике публичного управления ее составляющие противопоставлялись, разграничивались: несостоятельной выступает точка зрения о суверенности местного самоуправления, хотя им обладает только государство¹⁵. Необосновано выде-

¹⁵ Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 44–49.

ление абстрактных и искусственных границ между муниципальной и государственной властями¹⁶.

Реализация новелл в тексте Конституции РФ позволит воплотить идеальное представление о публичной власти как власти общества, осуществляемой с учетом его интересов, под его контролем и с его участием¹⁷.

Принцип единства системы публичной власти прямо не отражен в главе 1 Конституции РФ. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» подтверждает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти¹⁸.

Таким образом, несмотря на единство, составляющие публичного управления автономны. Они не замкнуты в себе, так как внутри взаимодействие ограничено отдельными элементами. Эффективность публичного управления зависит от того, насколько дифференцированы и изолированы ее составляющие. Это позволит осуществлять совместную работу внутри них и между собой. Отчасти это положение перекликается с теорией разделения властей.

Содержание публичного управления не ограничивается элементами, его составляющими. Они функционируют в рамках общественных отношений. Субъекты публичного управления оказывают управляющее воздействие на различные объекты.

Таким образом, в содержании публичного управления помимо субъектов выделяют его объекты, то есть те отношения, на которые воздей-

¹⁶ Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М., 2013. С. 149.

¹⁷ Чертков А.Н. Публичная власть в обновленной Конституции (Тандему государственной и муниципальной властей необходим триумvirат с властью гражданского общества) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publicnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii> (дата обращения: 01.03.2021).

¹⁸ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Рос. газ. 2020. 17 марта. № 56.

ствуют органы государственного и муниципального управления, общественной власти.

Исходя из конституционных положений о единстве государственного и муниципального управления, можно выделить объекты совместного ведения на основе анализа реализации национальных программ по различным направлениям в Российской Федерации.

Органы местного самоуправления реализуют государственную политику в сфере обеспечения национальной безопасности вместе с органами государственной власти.

В каждом населенном пункте органы местного самоуправления осуществляют профилактику терроризма и экстремизма; минимизацию и (или) ликвидацию последствий их проявлений; содействуют разработке и принятию мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия; обеспечивают пожарную безопасность; организуют и осуществляют мероприятия по территориальной обороне и гражданской обороне; защищают население и территорию от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; организуют охрану общественного порядка при помощи муниципальной милиции. Этот перечень не является исчерпывающим.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение федерального законодательства в указанных направлениях путем реализации отдельных мероприятий. На их проведение оказывают влияние особенности муниципального образования: его географическое положение, национальный состав населения и специфика межнациональных отношений, уровень социально-экономического развития.

На органы местного самоуправления возложена обязанность проведения профилактических мероприятий, направленных на борьбу с проявлениями терроризма и экстремизма. Противодействие этим негативным явлениям социальной действительности оказывают федеральные органы власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Органы местного самоуправления, занимающие первую ступень в системе управления, наиболее приближены к населению и знакомы с его характеристиками. Они в состоянии предложить действенные меры и реализовать их, не допустить распространения в обществе экстремизма, терроризма и возникновения межнациональных конфликтов. Они призваны сформировать в первую очередь у подростков и молодежи нетерпимости к этим фактам и укрепить толерантное отношение.

Муниципальные органы разрабатывают и принимают нормативные правовые акты, которые регламентируют профилактику терроризма и экстремизма, минимизацию и (или) ликвидацию последствий их проявлений. В г. Орле действует Программа «Предупреждение экстремизма и терро-

ризма в городе Орле на 2019–2021 гг.»¹⁹. Она предусматривает перечень основных мероприятий, которые подразделяются на четыре группы:

- совершенствование системы информационного обеспечения в области профилактики терроризма и экстремизма на территории города Орла;
- участие в профилактике экстремизма и терроризма;
- укрепление антитеррористической защищенности объектов города Орла;
- противодействие идеологии терроризма.

Аналогичная программа действует в г. Костроме, но перечень мероприятий в указанных выше группах, шире. Помимо региональных центров, такие акты принимаются на территории других муниципальных образований субъекта РФ, например в Путятинском сельском поселении Путятинского муниципального района Рязанской области²⁰. Нормативные правовые акты, сходные по своему содержанию, приняты в Белгородской, Владимирской и Калужской областях. Общим для этих актов является перечень мероприятий – разъяснения, информирование, пропаганда в СМИ, собрания, заседания, обследование и контроль.

Не во всех субъектах РФ придерживаются такой позиции. В межведомственном комплексном плане мероприятий по противодействию идеологии терроризма и экстремизма на территории Белгородской области на 2015–2020 гг. было предусмотрено проведение мероприятий по социокультурной адаптации иностранных студентов к новым условиям жизнедеятельности²¹. В Ивановской области разработана Стратегия государственной национальной политики на период до 2025 гг.²² Ивановский дом национальностей ведет активную деятельность, связанную с реализацией мер по сохранению национальных языков, культур и традиций, гармонизации межнациональных отношений.

¹⁹ Программа «Предупреждение экстремизма и терроризма в городе Орле на 2019–2021 гг.» // Орловская городская газ. 2019. 18 янв. № 2.

²⁰ Администрация муниципального образования – Путятинский муниципальный район Рязанской области [Электронный ресурс]. URL: <http://putatino.ru/2019/01/31/postanovlenie-ot-30-yanvarya-2019-goda-42-ob-utverzhdenii-municipalnoj-programmy-protivodejstvie-ekstremizmu-i-profilaktika-terrorizma-na-territorii-municipalnogo-obrazovaniya-putyatin> (дата обращения: 01.03.2021).

²¹ Об утверждении межведомственного комплексного плана мероприятий по противодействию идеологии терроризма и экстремизма на территории Белгородской области на 2015–2020 годы [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Белгородской области от 22 июня 2015 г. № 318-рп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Об утверждении Стратегии государственной национальной политики в Ивановской области на период до 2025 года [Электронный ресурс]: постановление Правительства Ивановской области от 13 ноября 2015 г. № 518-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В Воронежской и Липецкой области профилактикой экстремизма и терроризма ведают специально учрежденные органы: Совет по информационной политике в сфере профилактики терроризма и экстремизма при губернаторе Воронежской области, Экспертный совет по выработке информационной политики в сфере профилактики терроризма и экстремизма.

Муниципальные программы по профилактике терроризма и экстремизма, действующие в субъектах центрального федерального округа, отличаются охватываемыми направлениями по профилактике правонарушений, по противодействию преступности, по содействию реализации полномочий в сфере региональной безопасности, по защите населения и территории области от чрезвычайных ситуаций, а также приведением перечня результатов, которые планируют достичь.

Период действия всех документов в области профилактики терроризма и экстремизма ограничен 2020 г., 2021 г. или 2025 г., но не позже, в связи с реализацией положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.²³, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г.²⁴

Правовую основу укрепления межнационального и межконфессионального согласия в Российской Федерации составляет Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры»²⁵. Одной из целей ее реализации является недопущение нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Существование таких фактов отражается на межнациональном и межконфессиональном согласии, и, как следствие, могут возникнуть конфликты. Межнациональное и межконфессиональное согласие укрепляется в муниципальных образованиях по-разному, что обусловлено национальным составом субъекта.

В отдельных муниципальных образованиях центрального федерального округа предусмотрены программы по укреплению межнационального и межконфессионального согласия. Они содержат перечень мероприятий, сходных с теми, что указаны в документах по профилактике терроризма и экстремизма. Это формирование толерантного отношения среди граждан

²³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 28 ноября 2014 г. № Пр-2753. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2021 г. № 317. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

путем проведения семинаров, обсуждений, собраний, заседаний, встреч и разъяснительных бесед.

В Воронежской области принят Закон от 2 марта 2015 г. № 25-ОЗ «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области»²⁶. Он содержит общие положения о деятельности органов законодательной и исполнительной власти субъекта. Для эффективного взаимодействия национальных и межнациональных общественных объединений с органами власти предлагается создание консультативно-совещательных органов и экспертных советов по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений. Что и было реализовано в области профилактики терроризма.

В г. Орле с 2019 г. реализуется План мероприятий по укреплению межнационального мира и межконфессионального согласия, профилактике межнациональных конфликтов²⁷. Достичь, указанные цели за один год невозможно. Это продолжительная работа. Даже по окончании реализации Плана мероприятий... в 2021 г. работу в данном направлении необходимо продолжать.

Деятельность органов местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности, реализации мер по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера связана с разработкой и принятием мер социально-экономического характера, с введением особых режимов, с формированием добровольческих подразделений и т.д.

На муниципальные образования возложена обязанность принятия первичных мер по обеспечению пожарной безопасности. Именно от них зависит организация обучения граждан в этом направлении. Они должны стремиться не к проведению ознакомительных мероприятий, а ставить перед собой задачу сформировать навык, что в ситуации возгорания, человек не поддастся панике, а его действия будут носить слаженный и организованный характер.

Органы местного самоуправления при организации и ведении гражданской обороны руководствуются федеральным законодательством и специально разработанными Методическими рекомендациями²⁸, которые

²⁶ О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области [Электронный ресурс]: Закон Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 25-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ Об утверждении Плана мероприятий по укреплению межнационального мира и межконфессионального согласия, профилактике межнациональных конфликтов на 2019–2021 годы: постановление Администрации города Орла Орловской области от 31 мая 2019 г. № 2280 // Орловская городская газ. 2019. 7 июня. № 21.

²⁸ Методические рекомендации по организации и ведению гражданской обороны в субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании [Электронный ресурс]:

подробно описывают полномочия, мероприятия и механизм действия органов исполнительной власти субъекта РФ.

Практические занятия, на которых учащиеся изучают обеспечение пожарной безопасности, реализацию мер по территориальной обороне и гражданской обороне, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, начинаются в школах на уроках «Основ безопасности жизнедеятельности». Материальное обеспечение образовательных учреждений зачастую не позволяет реализовать задачу по формированию навыка, и обучение учащихся в исследуемом направлении носит ознакомительный характер.

К компетенции органов местного самоуправления отнесена охрана общественного порядка. Но эта задача только декларирована на бумаге. Ст. 132 Конституции РФ возлагает на органы местного самоуправления охрану общественного порядка, что также предусмотрено в п. 8 ч. 1 ст. 131 ФЗ РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁹. Законодатель, не отменяя эти положения и не внося в них изменения, в будущем предусматривает возможность ее образования. Безусловно, это приведет к реорганизации существующей правоохранительной системы. Существование не претворенных в жизнь положений нормативных правовых актов, не исключает органы местного самоуправления из системы обеспечения безопасности.

Законодатель, указывая на направления деятельности органов местного самоуправления в области обеспечения национальной безопасности, не конкретизирует, как они должны их реализовывать, что предоставлено определять самим муниципальным органам. Анализ нормативных правовых актов показал стандартный подход в определении мероприятий. Необходим системный подход, недостаточно принятия шаблонных документов, следует в каждом субъекте составлять свой перечень мероприятий, помимо «обычных» включить «свои» с учетом этнической принадлежности граждан, проживающих на территории. Угрозы, они не постоянны, они изменяются и возникают новые. Успех в сфере обеспечения безопасности можно достичь при нестандартном подходе органов местного самоуправления.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что публичное управление включает в себя государственное и муниципальное управление. Ст. 12 Конституции РФ закрепляет, что органы местного самоуправ-

МЧС России от 13 декабря 2012 г. № 2-4-87-30-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 9 ноября 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ления не входят в систему органов государственной власти³⁰. Вместе с тем, в своем послании Президент РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. предложил «закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами»³¹.

Отчасти это положение было реализовано в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, установившей, что единая система публичной власти включает органы местного самоуправления и органы государственной власти. Прямо принципы этой системы в основном законе не закреплены. П. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ указывает на общность принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В главе 1 Конституции РФ закреплён базис государства, основы его конституционного строя. Под последним понимается форма организации государства. Следовательно, положения главы 1 применимы для организации местного самоуправления. Единство системы публичной власти прослеживается в совокупности принципов: приоритет прав и свобод человека и гражданина, демократизма, законности, разделения властей, федерализма.

Таким образом, основные начала единой системы публичной власти уже предусмотрены в Конституции, первое положение из выступления Президента РФ реализовано. Самым сложным является построение эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами. Для этого необходимо определить, что составляет содержание публичного управления. Конституция его ограничивает, исключая третий элемент – власть общества. По нашему мнению, это необоснованно, так как источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который реализует ее непосредственно. Анализировать содержание публичного управления необходимо с учетом отнесения к нему трех составляющих:

- государственное управление,
- муниципальное управление,
- общественная власть.

Властными полномочиями не наделен последний элемент. Это снижает его эффективность. Но требования населения реализуют органы местного самоуправления и государственной власти, их должностные лица. Именно они могут облечь их в правовую оболочку. Таким образом, к

³⁰ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – Конституция РФ.

³¹ Послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Рос. газ. 2020. 16 янв. № 7.

содержанию публичного управления относятся притязания субъектов государственного управления и муниципального управления, выраженные в принципах права и принципах их деятельности. Единство субъектов прослеживается в обособленности друг друга при постоянном взаимодействии.

Государственная власть в Российской Федерации может быть разделена по горизонтали и вертикали. В последнем варианте – это федеральный и региональный уровни. Горизонтальное деление предполагает обособление по функциональному признаку – законодательная, исполнительная и судебная власти. Такой вариант деления был сформулирован Ш.Л. Монтескье в трактате по политической философии «О духе законов». В настоящее время предполагается выделение еще президентской или монархической власти в странах с сильной властью главы государства. Указанные субъекты не реализуют контрольно-надзорные функции. Они отнесены к прокуратуре, но она не входит ни в законодательную, ни в исполнительную и ни в судебную ветви власти. В современной науке и практике выделяют контрольную, избирательную или учредительную и даже банковскую власти³².

Элементами системы государственной власти являются ее органы и их должностные лица, но базисом выступает народ.

Муниципальное управление или местное самоуправление можно разграничить на уровни в зависимости от территории его осуществления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет следующие виды муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения³³. Учитывая положение о единстве публичной власти, органы местного управления по аналогии с государственными можно разделить на исполнительные и представительные. Выделение судебных функций у местного управления невозможно.

В государствах с демократическим политическим режимом существенную роль играют формы непосредственной демократии – референдум и выборы. В связи с близостью местного самоуправления к населению, к важнейшим компонентам относят прямые формы его осуществления именно населением территориального образования. Они могут выразить свои

³² Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23.

³³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 9 ноября 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

интересы через местное сообщество, которое в России не принимает участия в непосредственном решении вопросов на этом уровне.

Исключение общественной власти из публичного управления не обосновано, так как оно строится на народовластии. Отмечаем, что Конституция РФ устанавливает, что местное и государственное управление входят в систему публичного управления. Их источником является народ, значит, гражданское общество является необходимым элементом исследуемой системы. Его институты одновременно элементы системы общественной власти:

- общественные объединения,
- группы или сообщества граждан,
- объединенные профессией, территорией, решением общей проблемы,
- сообщества в социальных сетях,
- формы самовыражения общественного мнения,
- формы общественного контроля.

Внесение поправок в Конституцию РФ в июле 2020 г. поставило точку в споре о единстве публичной власти. В теории и практике публичного управления ее составляющие противопоставлялись, разграничивались. Несоостоятельной выступает точка зрения о суверенности местного самоуправления, суверенитетом обладает только государство³⁴. Необоснованно выделение абстрактных и искусственных границ между муниципальной и государственной властями³⁵.

Реализация новелл в тексте Конституции РФ позволит воплотить идеальное представление о публичной власти как власти общества, осуществляемой с учетом его интересов, под его контролем и с его участием³⁶.

Принцип единства системы публичной власти прямо не отражен в главе 1 Конституции РФ. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 подтверждает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти³⁷.

³⁴ Тарабан Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3. С. 44–49.

³⁵ Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М., 2013. С. 149.

³⁶ Чертков А.Н. Публичная власть в обновленной Конституции (Тандему государственной и муниципальной властей необходим триумвират с властью гражданского общества) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publicnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii> (дата обращения: 01.03.2021).

³⁷ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов

Проанализируем публичное управление в таксомоторной сфере.

Базисом публичного управления является народ, его интерес в сфере перевозки пассажиров и багажа легковым такси. Он состоит в обеспечении безопасности граждан и защиты их прав. Регулирование указанной сферы отнесено к предметам совместного ведения федерации и ее субъектов. Граждане могут оказать влияние на проводимые преобразования путем направления своих предложений и жалоб в контролирующие органы. Вместе с тем, органы государственной власти не всегда своевременно реагируют на потребности общества.

Например, услуги сферы перевозки пассажиров и багажа легковым такси широко востребованы населением, но до настоящего времени она урегулирована на федеральном уровне – ст. 9 Федерального закона РФ от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³⁸, постановлениями Правительства, на региональном уровне – законами субъектов Российской Федерации. Потребность населения заключается в пользовании безопасными перевозками, но до сих пор это затруднительно, что подтверждено статистическими сведениями о дорожно-транспортных происшествиях с участием автомобилей легкового такси.

В исследуемой сфере единство публичной власти отсутствует. Это приводит к нарушению прав и свобод человека и гражданина и, как результат, к несоблюдению принципа публичной власти – приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, можно выделить еще один элемент содержания публичного управления – это формы и способы управленческого воздействия.

В теории публичного управления существует несколько подходов к определению его содержания. Один заключается в том, что оно включает – субъекта, объект, управленческое воздействие, выраженное в различных формах и способах. Другой – ограничивает содержание публичного управления только управленческим воздействием. Последний составляющий элемент является общим для указанных выше подходов.

организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации: заключение Конституционного Суда Рос. Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Рос. газ. 2020. 17 марта. № 56.

³⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 17, ст. 2310.

Важно!

Подходы к содержанию публичного управления:

1. Публичное управление включает субъекта, объект, управленческое воздействие, выраженное в различных формах и способах;
2. Публичное управление включает только управленческое воздействие.

Любая деятельность основана на принципах. К общеправовым принципам относятся законность, гуманизм и т.д. Специальные принципы связаны с особенностями конкретной деятельности. На наш взгляд, самым важным принципом является приоритет прав и свобод человека и гражданина. Он реализуется в государственном и муниципальном управлении общественной властью. Руководство в своей деятельности этим принципом позволит достичь единства публичного управления.

Внесенные в текст Конституции Российской Федерации поправки, одобренные общероссийским голосованием и вступившие в силу 4 июля 2020 года, закрепили в документе категорию «публичного управления». Несмотря на дискуссионность вопроса, круга его участников, оно представляет собой деятельность, связанную с взаимодействием субъектов, осуществляемым на основе определенных принципов. К содержанию публичного управления относят государственную, муниципальную, общественную власти, а также элементы, их составляющие, принципы публичного управления.

Важно!

Содержание публичного управления:

- государственная власть и ее структурные элементы,
- муниципальная власть и ее структурные элементы,
- общественная власть и ее структурные элементы,
- принципы публичного управления.

Таким образом, несмотря на единство, составляющие публичного управления автономны. Они не замкнуты в себе, так как внутри взаимодействие ограничено отдельными элементами. Эффективность публичного управления зависит от того, насколько дифференцированы и автономны ее составляющие. Это позволит осуществлять взаимодействие внутри них и между собой. Отчасти это положение перекликается с теорией разделения властей.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие элементы составляют содержание публичного управления?
2. Является ли их перечень исчерпывающим и можно ли его дополнить?
3. Влияет ли сфера реализации публичного управления на его содержание? И каким образом?
4. Проанализируйте содержание публичного управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.
5. Укажите проблематику реализации публичного управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.
6. Предложите пути устранения проблемности публичного управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Вопрос-дискуссия:

1. В чем заключается залог успешного функционирования элементов публичного управления (проанализируйте на примере деятельности органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения)?

3. ФОРМА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современной России продолжается формирование системы управления, предполагающей взаимодействие трех компонентов, отражающих конкретные виды управленческого воздействия на общество: политическое, государственное и публичное управление. При этом в мировой практике все большее распространение получил последний тип управленческого воздействия органов государственной власти.

На наш взгляд, Л.Д. Вайт достаточно точно и содержательно определяет публичное управление. Так, согласно его точке зрения, публичное управление – это руководство, координация и контроль за объектом управления для достижения определенных целей. Эти цели связаны с общим управлением и благосостоянием общества в отличие от общего управления, которое, как правило, максимизирует интересы организации (субъекта управления).

П. Анкома и Е.М. Михайлова полагают, что все формы управления взаимодействуют друг с другом. Публичное управление является базовым и определяет всю управленческую систему, форму, структуру и функции других видов управления³⁹.

На сегодняшний день не сформировано единое представление о понятии «форма публичного управления».

Справедливо и логично в рамках исследования форм публичного управления О.Н. Мигущенко соотносит функции государства. Ученый полагает, что, так как функции государства осуществляются в двух основных формах: правовой и организационной, то они и являются формами публичного управления. При этом выделяются две основные правовые формы осуществления функций государства: правотворческая и правоприменительная⁴⁰.

Правотворческая деятельность в области публичного управления представляет собой деятельность компетентных органов государственной власти в сфере разработки, изменения и отмены норм, регламентирующих управленческие правоотношения. В свою очередь, деятельность, связанная с применением права непосредственно в сфере публичного управления представляется функционированием органов государства, имеющих своей направленностью реализацию норм, характеризующих управленческие правоотношения.

³⁹ Анкома П., Михайлова Е.М. Модель взаимодействия систем политического, государственного и публичного управления в РФ // Сборник научных статей 7-й Международной научно-практической конференции / под общ. ред. А.А. Горохова. С. 76.

⁴⁰ Мигущенко О.Н. Формы публичного управления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2014. № 1.

Обобщая вышесказанное, можно утверждать, что существенные основания, которые могли бы препятствовать принятию данной классификации правовых форм публичного управления, отсутствуют.

Сложнее дело обстоит с выделением неправовых форм публичного управления. Распространенным считается утверждение о том, что неправовые формы отличаются от правовых осуществлением организационных действий и выполнением материально-технических операций.

В то же время, как считает Е.Е. Тонков, среди форм осуществления функций государства, помимо организационно-регламентирующей и организационно-хозяйственной, выделяется еще и организационно-идеологическая форма. Иногда об идеологической форме говорят в контексте воспитательной и культурно-просветительной форм⁴¹.

Однако среди форм публичного управления организационно-идеологическая форма не называется. Во многом это обусловливается содержанием ст. 13 Конституции РФ. В то же время публичная власть не может игнорировать идеологическое направление деятельности. И эта функция на практике реализуется не только органами государства, но даже и органами местного самоуправления.

Необходимо учитывать наличие тесной связи между правовыми и неправовыми формами публичной власти. Эта связь обеспечивается соответствующим поведением субъектов управленческих правоотношений.

Основу любой деятельности органов публичного управления составляет система, объединяющая три «уровня»⁴².

Первый «уровень» – нормативно-правовой – объединяет две группы норм права, регулирующих управленческие правоотношения. Одна группа регламентирует права, обязанности и устанавливает компетенцию органов публичного управления. Другая группа включает нормы, регламентирующие соответствующие направления деятельности. Реализация предписаний норм права осуществляется в формах их оперативного исполнения и охраны. Основными формами на этом уровне выступают нормативные правовые акты и правоприменительные акты.

Второй «уровень» – органы публичного управления, которые выступают субъектами, осуществляющими деятельность в нормотворческой и правоприменительной формах. Для этого они должны находиться между собой во взаимосвязи. Следовательно, основой второго «уровня» системы деятельности органов публичного управления выступает совокупность субъектов (специальных и общих), имеющих четко определенные границы своих полномочий и взаимодействующих между собой в целях осуществления соответствующих функций. На этом уровне системы деятельности

⁴¹ Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности: трансформация в условиях экономического кризиса // Российская юстиция. 2011. С. 39.

⁴² Сурилов М.Н. Публичное управление в процессе развития интеграционных форм государственного управления // Вектор экономики. 2017. № 10 (16). С. 20.

органов публичного управления необходимо говорить о таких основных формах, как: команды, мероприятия, планы и программы.

Третий «уровень» системы деятельности органов публичного управления наполнен нравственными категориями, которые на самом деле пронизывают всю систему публичного управления. Здесь воплощаются представления о соответствии легальности и легитимности публичного управления.

Однако, здесь стоит отметить, что первый уровень в значительной степени решает проблему легальности деятельности органов публичного управления. Проблема легитимности заслуживает особого внимания. Ее решению, в конечном счете, подчинена деятельность всех органов публичного управления. Важнейшую роль в этом играет деятельность в идеологических формах. Главная задача заключается в производстве и воспроизведении некой идеи. Эта идея должна интегрировать взгляды людей на организацию своего общества и представления о добре и зле.

Публичное управление признается легитимным до тех пор, пока правящей элите удастся поддерживать представление о справедливости созданного порядка и его соответствия нравственным ценностям данного общества. Соответственно, «высокие» задачи публичной власти стимулируют «повышенные критерии нравственного» в обществе. Напротив, «низкие» задачи культивируют «низкие» критерии нравственного. В зависимости от степени признания легитимности публичного управления будет находиться уровень развития общественного правосознания. В свою очередь, правосознание определяет реальное поведение субъектов правоотношений⁴³.

Таким образом, можно констатировать, что формы управления классифицируются по различным основаниям:

- в зависимости от порождаемых последствий,
- по содержанию,
- по целенаправленности,
- по способу выражения.

Вопрос о совершенствовании содержания и форм публичного управления, повышении эффективности публичного управления в итоге сводится к решению проблемы формирования правосознания. Следует учитывать, что на формирование правосознания (значит, и на эффективность управления) влияет «практически все».

Публичное право взаимосвязано с субъективным правом. Последнее традиционно определяется как право, которое принадлежит субъекту того или иного правоотношения. Рассматриваемое право характеризуется пред-

⁴³ Фадейкина Н.В. Публичное управление социально-экономическим развитием территории: концептуальная основа и инструментарий. Новосибирск: Сибирская академия финансов и банковского дела. 2013. С. 79.

ставлением возможности субъекту действовать определенным образом. Указанные возможности обеспечиваются обязанностями других лиц⁴⁴, т.е. возможность реализации обязанностей обеспечивается не чем иным, как мерой правового характера его возможного поведения. Другими словами, мера правомочного поведения определяется мерой социальной свободы субъекта. Данная мера определяется нормой права, и это обстоятельство самым непосредственным образом отражается на структуре субъективного права.

Субъективное право выстраивается на содержании трёх правомочий⁴⁵:

- на возможности действовать или не действовать определенным образом,
- на возможности требовать от другой стороны в правоотношении соответствующего поведения,
- на возможности требовать социальной защиты (в том числе со стороны государства) в случае неисполнения другой стороной своих юридических обязанностей.

Сами по себе публичные права – это мера возможного поведения управомоченного субъекта в сфере публичных отношений. В то же время Т.А. Солодовниченко считает, что субъективное право – это «предоставленная субъективным правом порядком возможность действовать с целью осуществления тех или иных человеческих интересов»⁴⁶.

С точки зрения рассмотрения вопроса об объекте административно-правового спора очень важно иметь в виду, что субъективное публичное право включает в себя не только возможность действовать самому носителю субъективного права, но и требовать от лиц, наделённых государственно-властными полномочиями, определённого поведения, если такое поведение обуславливает существование субъективного публичного права.

В этой связи можно отметить, что, например, И.Ю. Макаrchук и В.Ю. Панченко выделяют три возможности правосубъектного административного права⁴⁷:

- 1) возможность иметь субъективное право, которое не зависит от активности правосубъектного лица (пассивное право);
- 2) возможность реализации права собственными активными юридическими действиями (активное право);

⁴⁴ Бакулина Л.Т. Проблемы теории права и правореализации. М.: Старк, 2017. С. 177.

⁴⁵ Солодовниченко Т.А. Субъективные права и обязанности в частном и публичном праве: монография. М.: ИНФРА-М, 2019. С. 52.

⁴⁶ Кожевников В.В. Теория государства и права. М.: ТК Велби, 2019. С. 140.

⁴⁷ Макаrchук И.Ю. К вопросу о правовых формах осуществления функций органами публичной власти // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. М.М. Журавлева, С.В. Ведяшкина, А.М. Барнашова, С.С. Кузнецова, 2019. С. 69.

3) возможность защиты от посягательств на правосубъектное право.

Наличие субъективного публичного права проявляется в такой категории, как правосубъектность. Причём, речь идёт о публичной правосубъектности. Она охвачена несколькими отраслями: конституционным, административным, муниципальным, финансовым, информационным, уголовным и соответствующими процессуальными нормами, составляющими публичное право в объективном смысле. При таком многообразии отраслей публичного права гражданин или государство (например, в уголовном праве) трансформируют свою публичную правосубъектность в конкретное публичное право.

Следовательно, нельзя отождествлять защиту публичных прав лиц только административно-правовыми способами. Кроме того, лицо может защищать своё право не только путём обращения в соответствующие юрисдикционные органы, но и путём таких активных действий, как самозащита права. Объём защищаемых административным законом публичных прав имеет тенденцию к увеличению. В этом проявляется стремление к демократизации общества, в котором государство, наделяя лиц административной правосубъектностью, привлекает их к участию в решении публичных дел путём реализации собственных интересов в области государственного управления. Некоторые публичные права могут быть реализованы через осуществление местного самоуправления⁴⁸.

Публичность нельзя отождествлять с принуждением, поскольку главное в ней – это организующие и стимулирующие средства, выражающие и защищающие общественные процессы.

Отметим, каким образом субъективное право соотносится с публичным управлением. Субъективному публичному праву частного лица корреспондирует установленная правовой нормой соответствующая обязанность административного органа, и оно защищается законом и судом в прямой и непосредственной форме, то есть частное лицо имеет право потребовать от органа поведения, полностью удовлетворяющего правовой интерес, который опосредуется этим субъективным правом⁴⁹.

Эти обстоятельства не исключают, однако, возможности частных лиц в целях разрешения возникающих в сфере публичного управления споров обратиться в компетентные органы, включая суд, за защитой законных интересов и инициировать контроль за использованием свободных полномочий и целесообразностью административных действий.

Совершенно бесспорным представляется аспект, определяющий, что вышестоящие инстанции публичной администрации обязаны осуществлять

⁴⁸ Зайцева Л.А. Государственная власть и местное самоуправление как формы публичной власти // Огарёвские чтения: материалы XLVI научной конференции / под общ. ред. П.В. Сенина. М., 2018. С. 461.

⁴⁹ Джамиев У.А. Публичная власть // Проблемы совершенствования законодательства: сборник научных статей студентов юридического факультета. Махачкала, 2019. С. 72.

контроль за целесообразностью административных действий (решений). Данное правило распространяется главным образом на вышестоящие инстанции публичной администрации. Данные действия непосредственно коррелируются с такими требованиями, как:

- 1) эффективность,
- 2) своевременность,
- 3) обоснованность,
- 4) оптимальность,
- 5) разумность,
- 6) способность максимально отвечать публичным интересам с минимальным обременением для частных лиц⁵⁰.

Таким образом, субъективные публичные права направлены, с одной стороны, на усиление социальной роли государства, а с другой – ограничивают публичную власть, обеспечивая личные интересы граждан в публичной сфере, и это ставит вопрос о гарантиях реализации публичных прав. Одной из таких гарантий выступает возможность оспаривания действий органов публичной власти, в том числе и органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления и иных органов и лиц, наделённых публичными управленческими полномочиями.

Публичное управление определяется как управляющее воздействие – гласное взаимодействие государственного аппарата и общества при принятии важных для республики (общества, населения) решений, действий – как открытая публичная сфера общественных интересов, в которой все общественные институты, граждане могут быть не только в роли объектов управления, но и выступать субъектами, автономными единицами в отношениях с органами власти и управления. Можно сказать, публичное управление – это управление обществом вместе с обществом.

Содержание процесса управления раскрывается следующими понятиями: функциями управления, методами управления и формами управления. На этих главнейших категориях базируется теория управления. В непосредственной зависимости от развития этих понятий находится и практика управления. Форма управления – это внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, осуществляемых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности⁵¹.

Формы управления отличаются от форм деятельности других ветвей власти, т.е. от форм законотворчества (законодательства) и правосудия. Формы управления обеспечивают возможность реализации управленче-

⁵⁰ Симонова Е.В. Субъективное право // Актуальные вопросы юридических наук: материалы III Междунар. науч. конф. Издательство «Молодой ученый», 2017. С. 24.

⁵¹ Понкин И.В. Общая теория публичного управления: лекционный курс. М.: Буки-Веди, 2016. С. 120.

ских функций и мероприятий практически во всех сферах и отраслях управления, во всех сферах государственной и общественной жизни.

Раскрытие сущности процесса публичного управления происходит через категории⁵²:

- 1) функции управления,
- 2) формы управления,
- 3) методы управления и поведение субъектов управленческих правоотношений.

Публичное управление выступает в форме реализации функций публичной власти органами государственного и муниципального управления и должностными лицами. В этом случае функция по отношению к форме приобретает характер содержания и, в конечном счете, определяет форму и соответствующие методы деятельности (управления).

Деятельность предполагает наличие субъекта управления. Субъект же только тогда проявит способность к управлению, когда его полномочия и компетенция будут четко определены, информация о них будет легкодоступной, а в общественном правосознании деятельность субъекта управления будет восприниматься как легитимная. Последняя характеристика во многом будет зависеть и от категории «методы управления». Деятельность субъекта публичного управления может внешне проявлять себя только в двух основных формах: правовой и неправовой. При этом следует учитывать, что субъект публичного управления может действовать только в рамках какой-либо функции государства⁵³.

Одним из элементов публичного управления в странах с демократическими принципами являются ценности или система ценностей, внедрение которой ускорило процессы взаимодействия между властью и обществом и углубило процесс удовлетворения всех заинтересованных сторон, создало новые вызовы общественному развитию. Результатом внедрения ценностей как элемента публичного управления в демократических странах стало объединение человеческого потенциала и его выход на главную орбиту политической жизни государства для реализации соответствующих интересов заинтересованных сторон. Именно влияние человеческого потенциала на развитие общества должно стать важной ценностью в публичном управлении⁵⁴.

Такая проблема, прежде всего, обусловлена отсутствием эффективной политики в государственном управлении, которая должна осуществ-

⁵² Голубничий Р.В. Теория государства и права: учебное пособие для подготовки к экзамену. Симферополь, 2015. С. 27.

⁵³ Теория государства и права: учебник / под ред. д.ю.н., проф. А.А. Клишаса. М.: Статут, 2019. С. 166.

⁵⁴ Яновский А.В. Публичное управление как объект анализа на основе концептуального подхода // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2017. № 7 (86). С. 24.

ляться совместно с развитием общества, учитывая и внешние факторы воздействия (мировой кризис, кризис в обществе, снижение процента среднего класса, увеличение тарифов ЖКХ и другие факторы), и внутренние реформы на различных уровнях.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵⁵ предоставляет право органам местного самоуправления поселения, муниципального района и городского округа формировать бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, распоряжаться имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

На первый взгляд, это меры экономического характера, которые не имеют отношения к исполнению идеологической функции. Однако это ошибочное мнение. Например, требование Закона создавать условия для развития малого и среднего предпринимательства и содействовать им ясно показывает идеологическую подоплеку. В данном случае речь идет о формировании социальной опоры существующей публичной власти.

Возложение обязанности на органы местного самоуправления участвовать в профилактике терроризма и экстремизма ставит перед ними задачу по недопущению активизации лиц, потенциально способных к совершению действий, направленных против публичной власти. Представляется, что наибольшим предупредительным эффектом в этом обладают меры соответствующей идеологической работы.

В.С. Бялт и С.Н. Трипутин замечают, что на сегодняшний день наиболее эффективен комплексный подход. Данный подход позволяет подвергать рассмотрению довольно большое число различных форм реализации идеологической функции. Она находит свое внешнее выражение в мероприятиях органов управления городского округа по созданию условий для реализации прав местных национально-культурных автономий, а также содействию национально-культурному развитию народов Российской Федерации⁵⁶.

Другими словами, деятельность органов власти по осуществлению идеологической функции вполне реальна. Поэтому, на наш взгляд, уместно говорить о трех неправовых формах публичного управления:

- организационно-регламентирующей,
- организационно-хозяйственной,

⁵⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 9 ноября 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵⁶ Бялт В.С., Трипутин С.Н. К вопросу о понятии и содержании правовой культуры и правосознания // Новая наука: Опыт, традиции, инновации. 2017. № 1–3 (123). С. 191.

– организационно-идеологической⁵⁷.

Важно!

Неправовые формы публичного управления:

- организационно-регламентирующая,
- организационно-хозяйственная,
- организационно-идеологическая.

Выбор наиболее эффективных форм публичного управления в условиях демократического политического режима зависит от степени социально активного поведения граждан. В идеале это поведение должно подчиняться «государственному правосознанию»⁵⁸.

Правосознание представляет собой часть общественного, группового и индивидуального сознания. Личность человека подвержена влиянию двух направлений, которые заключаются в одновременном влиянии процесса социализации и индивидуализации⁵⁹. Зачастую перед личностью встает выбор: следовать нормам и правилам общества и закона либо разрушить установленные границы в положительном смысле и воплотить идеи самоактуализации и творческого потенциала⁶⁰.

Структурные элементы профессионального правосознания определяют его уровни познания социально-правовых явлений. Структура профессионального правосознания включает эмоционально-оценочный, информационно-познавательный и поведенческо-регулятивный компоненты, формирование которых происходит как на стадии получения специального юридического образования, так и в процессе практической реализации полученных знаний.

Таким образом, можно констатировать, что главным условием эффективного осуществления функций публичного управления, власти в соответствующих формах выступает социально активное поведение граждан.

Для правосознания, которое стимулирует такое поведение, характерны следующие признаки:

⁵⁷ Фролов А.Н. Особенности трансформации правосознания в современной России // Вестник ВЭГУ. 2018. № 1 (93). С. 153.

⁵⁸ Осипов М.Ю. Понятие и особенности формирования правосознания // Современное право. 2013. № 6. С. 9.

⁵⁹ Кунц Д.А. Правосознание: понятие и сущность. Особенности становления правосознания на примере правосознания юристов // NovaUm.Ru. 2017. № 7. С. 163.

⁶⁰ Ярушкин Н., Сатонина Н. Регулятивная функция правового сознания // Мир психологии. 2016. № 2 (86). С. 211.

1) наличие государственного образа мыслей (умение отдавать себе отчет в том, к какому государству «я принадлежу» и к чему это обязывает и уполномочивает),

2) признание своей принадлежности к определенному государству (это решение должно вести к акту духовного вменения себе публично-правовых полномочий, обязанностей и запретов),

3) способность творить государство посредством сознания, чувства и воли (жить не просто внешними поступками, но теми мотивами, которые побуждают действовать, постоянно заставляя мысль работать, волю – напрягаться, чувство – гореть),

4) понимать свою духовную солидарность, принимать ее патриотической любовью, поддерживать ее самоотверженной волею,

5) духовно принимать государство на самостоятельном суровом и мучительном опыте (субъект – носитель государственного правосознания должен быть лично заинтересован в существовании и поддержании государства),

6) иметь публично-правовое и патриотическое бескорыстие.

Вопросы для самоконтроля:

1. Укажите критерии классификации форм управления.
2. Какие формы публичного управления выделяют?
3. В чем заключается особенность отдельных форм публичного управления?
4. Охарактеризуйте правовую форму публичного управления.
5. Дайте характеристику неправовой формы управления.
6. Какие неправовые формы публичного управления выделяют в теории права?
7. Укажите отличительные черты отдельных неправовых форм публичного управления.

Вопрос-дискуссия:

1. Приведите примеры реализации правовой и неправовой форм публичного управления.
2. На примере деятельности отдельных органов государственной власти или их должностных лиц охарактеризуйте реализацию публичного управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Характеризуя публичное управление, нельзя не отметить факт исключительной полноты и масштабности публичного управления. Иные проявления властного регулирования имеют место практически во всех областях социальной жизни. В связи с этим имеется неоднородность определений публичного управления, выдвигаемых российскими научными деятелями. На современном этапе своего развития изучаемое нами понятие напрямую связано с экономической, социально-политической, социокультурной стабильностью в мире.

Публичное управление включает в себя определённые признаки и черты, которые характеризуют данное понятие как особый институт политической системы. Оно понимается, как деятельность органов публичной власти по формированию и управлению социально-экономическими и общественными процессами, которая направлена на стабилизацию взаимоотношений между государством и социумом путём учета их интересов и грамотной реализации обязанностей публичной власти. Механизм реализации публичного управления осуществляется как на общенациональном, так и на региональном и местном уровнях.

В юридической литературе публичное управление изучается сквозь призму различных теорий, основной задачей которых является научное обоснование оптимальной организации публичного управления для достижения общих целей для всего социума и государства. Также необходимо сказать, что публичное управление имеет смежные с ним категории, которые хоть и базируются на структурных компонентах публичного управления, но при этом имеют и свою специфику, которая позволяет разграничить данные категории с изучаемым нами понятием.

Стоит отметить, что при осуществлении публичного управления возникает немало проблем, поэтому публичное управление является значимым аспектом в деятельности государства, т.к. возникающие проблемы лишь дестабилизируют не только власть, но и политическую систему в целом. На неэффективность механизма публичного управления в нашей стране влияют определённые факторы, которые, на наш взгляд, должны подвергнуться административному регулированию, чтобы достигнуть желаемого результата при реализации функций публичного управления. Следовательно, совершенствование публичного управления позволяет не только улучшить политическую систему, но и сделать его отвечающим потребностям личности, государства и гражданского общества.

Итак, в заключении стоит отметить, что публичное управление представляет собой управление государством, основанное на взаимодействии граждан, государства и аппарата управления с целью достижения стабильности в стране и ее устойчивого развития.

Мы определили, что публичную власть необходимо рассматривать как преобладание лидирующих позиций взаимоотношений руководителей по отношению к управляемым позициям при осуществлении определенных условий:

- присутствие определенных различий между правителями и управляемыми,
- вероятность неизменного контроля над управленцами и их общественным делом.

К элементам публичного управления относятся органы как на федеральном, так и региональном и местном уровнях. Также в число элементов публичного управления входит общество, которое выступает ядром, на базе которого и осуществляется взаимодействие между указанными органами, функционирующими в рамках определенной территории.

Закономерности публичного управления коррелируются непосредственно с принципами публичного управления, которые, в свою очередь, подразделяются на правовые и специальные. Законодателю необходимо разработать и создать нормативный правовой акт, регламентирующий все необходимые аспекты публичного и государственного управления.

Государственное управление выступает особым явлением, состоянием и отношением. Он отмечает, что должна быть власть данная субъекту, чтобы воздействовать на определенный объект. Публичное управление по отношению к государственному управлению является более емким понятием, при этом признаки публичного управления присутствуют и в государственном.

Изменение практики политического управления способствует трансформации систем как государственного, так и публичного управления. При этом изменение государственного или публичного управления, в свою очередь, не имеет обратного влияния.

Публичное управление реализуется с ориентацией на интересы и потребности общества. По нашему мнению, необходимо сформировать модели взаимодействия систем политического, государственного и публичного управления, функционирующих в Российской Федерации.

Ключевой целью публичного управления является обеспечение стабильности, мирной обстановки в стране и её устойчивого развития. Основное значение указанной цели подтверждается публичными интересами, политической волей высшего руководства государства, а также закрепленными в законодательстве страны основами, требованиями и функциями государства.

Публичное управление можно определить как деятельность органов государственной власти, направленное на реализацию установленных в отношении публично-правовых образований на основе принципов транспарентности, демократичности, легитимности.

В свою очередь, формы публичного управления, взаимодействуя друг с другом, учитывают интересы и потребности общества. Публичное управление осуществляется через «партисипативное управление». Под последним понимается взаимодействие власти с населением, при котором граждане принимают прямое участие в управлении.

Формы публичного управления отражают функции государства. Выделяют правовую и неправую формы публичного управления. Необходимо учитывать наличие тесной связи между правовыми и неправовыми формами публичной власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон № 131-ФЗ : [от 6 октября 2003 г. : в ред. от 9 ноября 2020 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон № 69-ФЗ : [от 21 апреля 2011 г.] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 17, ст. 2310. – Текст : непосредственный.

О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда Рос. Федерации № 1-З : [от 16 марта 2020 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

Послание Президента Рос. Федерации Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Рос. газ. – 2020. – 16 янв. – № 7. – Текст : непосредственный.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Рос. Федерации № 683 : [от 31 декабря 2015 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года : Указ Президента Рос. Федерации № Пр-2753 : [от 28 ноября 2014 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» : постановление Правительства Рос. Федерации

№ 317 : [от 31 марта 2021 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

Администрация муниципального образования – Путятинский муниципальный район Рязанской области // Официальный сайт. – URL: <http://putatino.ru/2019/01/31/postanovlenie-ot-30-yanvarya-2019-goda-42-ob-utverzhdanii-municipalnoj-programmy-protivodejstvie-ekstremizmu-i-profilaktika-terrorizma-na-territorii-municipalnogo-obrazovaniya-putyatin>. – Текст : электронный.

Об утверждении межведомственного комплексного плана мероприятий по противодействию идеологии терроризма и экстремизма на территории Белгородской области на 2015-2020 годы : распоряжение Правительства Белгородской области № 318-рп : [от 22 июня 2015 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

Об утверждении Стратегии государственной национальной политики в Ивановской области на период до 2025 года : постановление Правительства Ивановской области № 518-п : [от 13 ноября 2015 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области : закон Воронежской области № 25-ОЗ : [от 2 марта 2015 г.] // Официальный сайт. – URL: <http://www.govvrn.ru>. – Текст : электронный.

Об утверждении Плана мероприятий по укреплению межнационального мира и межконфессионального согласия, профилактике межнациональных конфликтов на 2019–2021 годы : постановление Администрации города Орла Орловской области № 2280 : [от 31 мая 2019 г.] // Орловская городская газ. – 2019, № 21. – Текст : непосредственный.

Методические рекомендации по организации и ведению гражданской обороны в субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании МЧС России № 2-4-87-30-14 : [от 13 декабря 2012 г.] // КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный.

2. Монографии, учебники, учебные пособия

Агапов, А.Б. Административное право : учебник. 9-е изд., пер. и доп. / А.Б. Агапов. – Москва : Юрайт, 2016. – Текст : непосредственный.

Александров, О.В. Особенности публичного управления в современной России : монография / О.В. Александров, Р.Р. Вафин, В.В. Запарий [и др.]. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. – Текст : непосредственный.

Арабаджийски, Н. Държавно и публично управление / Н. Арабаджийски. – София, 2015. – Текст : непосредственный.

Астафичев, П.А. Муниципальное право России : учебное пособие / П.А. Астафичев. – Москва : Инфра-М, РИОР, 2016. – Текст : непосредственный.

Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – Москва : Омега-Л, 2014. – Текст : непосредственный.

Бакулина, Л.Т. Проблемы теории права и правореализации / Л.Т. Бакулина. – Москва : Старк, 2017. – Текст : непосредственный.

Бошно, С.В. Теория права и государства : учебник / С.В. Бошно. – Москва : Эксмо, 2016. – Текст : непосредственный.

Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права : курс лекций / А.Ф. Вишневский. – Москва : Тесей, 2016. – Текст : непосредственный.

Голубничий, Р.В. Теория государства и права : учебное пособие для подготовки к экзамену / Р.В. Голубничий, Н.Н. Песцова. – Симферополь, 2015. – Текст : непосредственный.

Государственная политика и управление : учебник. В 2 частях / под ред. Л.В. Сморгунова. – Москва : РОССПЭН, 2016. – Текст : непосредственный.

Григорян, А.Р. Инкорпорирование инструментов «управления по результатам» в систему публичного управления : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук : 08.00.05 / Григорян Аркадий Робертович. – Курск, 2018. – Текст : непосредственный.

Дмитриев, Ю.А. Административное право : учебник / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. – Москва : Изд-во Эксмо, 2015. – Текст : непосредственный.

Егорова, В.К. Энциклопедия государственного управления в России / В.К. Егорова, И.Н. Барциц / отв. ред. И.Н. Барциц. – Москва : Изд-во РАГС, 2008. – Текст : непосредственный.

Кожевников, В.В. Теория государства и права / В.В. Кожевников, В.Б. Коженецкий, В.А. Рыбаков. – Москва : ТК Велби, 2019. – Текст : непосредственный.

Лебедев, В.М. Совершенствование инструментария формирования стратегии публичного управления на основе программно-целевого подхода : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Лебедев Владимир Михайлович ; РАНХиГС при Президенте РФ. – Орёл, 2016. – Текст : непосредственный.

Лексин, И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы / И.В. Лексин. – Москва, 2013. – Текст : непосредственный.

Овчинников, И.И. Муниципальное право : учебник и практикум для среднего профессионального образования / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. – Москва : Юрайт, 2020. – Текст : непосредственный.

Основы управления в органах внутренних дел : учебник для вузов / под общ. ред. Ю.Е. Аврутина. – Москва : Юрайт, 2018. – Текст : непосредственный.

Пиголкин, А.С. Теория государства и права : учебник для академического бакалавриата / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова. – Москва, 2018. – Текст : непосредственный.

Понкин, И.В. Теория публичного управления : учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration / И.В. Понкин. – Москва : Буки Веди, 2017. – Текст : непосредственный.

Понкин, И.В. Общая теория публичного управления : лекционный курс / И.В. Понкин. – Москва : Буки-Веди, 2016. – Текст : непосредственный.

Правоохранительные органы : учебник / под общей ред. Н.А. Петухова, Г.И. Загорского. – Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2016. – Текст : непосредственный.

Ромашов, Р.А. Теория государства и права : учебное пособие для вузов / Р.А. Ромашов, Е.Л. Харьковский. – Москва, 2019. – Текст : непосредственный.

Солодовниченко, Т.А. Субъективные права и обязанности в частном и публичном праве : монография / Т.А. Солодовниченко. – Москва : ИНФРА-М, 2019. – Текст : непосредственный.

Спортивное право России : учебник для магистров / В.В. Блажеев и др.; отв. ред. Д.И. Рогачев ; М-во образования и науки Российской Федерации, Московский гос. юридический ун-т им. О.Е. Кутафина. – Москва : Проспект, 2016. – Текст : непосредственный.

Теория государства и права : учебник / под ред. д.ю.н., проф. А.А. Клишаса. – Москва : Статут, 2019. – Текст : непосредственный.

Фадейкина, Н.В. Публичное управление социально-экономическим развитием территории: концептуальная основа и инструментарий / Н.В. Фадейкина. – Новосибирск : Сибирская академия финансов и банковского дела, 2013. – Текст : непосредственный.

3. Статьи

Александров, О.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации / О.В. Александров, Э.В. Талапина, В.Н. Южаков. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2015, № 7.

Анкома, П. Модель взаимодействия систем политического, государственного и публичного управления в РФ / П. Анкома, Е.М. Михайлова. – Текст : непосредственный // Сборник научных статей 7-й Международной научно-практической конференции / под общ. ред. А.А. Горохова. – Курск, 2017.

Артюхин, О.А. Публичное управление социально-политическими процессами в современной России / О.А. Артюхин, О.М. Сазонова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2012, № 2.

Аубакирова, И.У. Понятие и сущность института государственного управления: философско-правовой подход / И.У. Аубакирова. – Текст : непосредственный // Административное и муниципальное право. – 2016, № 6.

Бялт, В.С. К вопросу о понятии и содержании правовой культуры и правосознания / В.С. Бялт, С.Н. Трипутин. – Текст : непосредственный // Новая наука: Опыт, традиции, инновации. – 2017, № 1–3 (123).

Вайсберг, Я.А. Анализ и обобщение методических подходов к оценке эффективности функционирования системы публичного управления социально-экономическим развитием территории / Я.А. Вайсберг. – Текст : непосредственный // Экономика и предпринимательство. – 2015, № 3 (44).

Джамиев, У.А. Публичная власть / У.А. Джамиев. – Текст : непосредственный // Проблемы совершенствования законодательства : сборник научных статей студентов юридического факультета. – Махачкала, 2019.

Зайцева, Л.А. Государственная власть и местное самоуправление как формы публичной власти / Л.А. Зайцева, М.Н. Казакова. – Текст : непосредственный // Огарёвские чтения : материалы XLVI научной конференции / под общ. ред. П.В. Сенина. – Москва, 2018.

Ивонин, М.Ю. Проблема публичности государственной власти / М.Ю. Ивонин, Ю.П. Ивонин. – Текст : непосредственный // Вестник Томского государственного университета. – 2015, № 287.

Корякин, И.И. Место административно-правового управления в системе государственного управления / И.И. Корякин. – Текст : непосредственный // Российская юстиция. – 2014, № 3.

Кунц, Д.А. Правосознание: понятие и сущность. Особенности становления правосознания на примере правосознания юристов / Д.А. Кунц. – Текст : непосредственный // NovaUm.Ru. – 2017, № 7.

Куприяшин, Г.Л. Публичное управление / Г.Л. Куприяшин. – Текст : непосредственный // Политическая наука. – 2016, № 2.

Кухтин, В.С. Содержание и сущность государственного управления / В.С. Кухтин, А.Д. Кулюкина. – Текст : непосредственный // Системные технологии. – 2017, № 24.

Макарчук, И.Ю. К вопросу о правовых формах осуществления функций органами публичной власти / И.Ю. Макарчук, В.Ю. Панченко. – Текст : непосредственный // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сборник статей Всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. М.М. Журавлева, С.В. Ведяшкина, А.М. Барнашова, С.С. Кузнецова. – Томск, 2019.

Мигущенко, О.Н. Формы публичного управления / О.Н. Мигущенко. – Текст : непосредственный // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2014, № 1.

Осипов, М.Ю. Понятие и особенности формирования правосознания / М.Ю. Осипов. – Текст : непосредственный // Современное право. – 2013, № 6.

Симонова, Е.В. Субъективное право / Е.В. Симонова. – Текст : непосредственный // Актуальные вопросы юридических наук : материалы III Междунар. науч. конф. – Издательство «Молодой ученый», 2017.

Сурилов, М.Н. Публичное управление в процессе развития интеграционных форм государственного управления / М.Н. Сурилов. – Текст : непосредственный // Вектор экономики. – 2017, № 10 (16).

Тарабан, Н.А. Местное самоуправление в России: институт гражданского общества или ступень властной вертикали? / Н.А. Тарабан. – Текст : электронный // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018, № 3. – С. 44–49. – КонсультантПлюс : сайт. – URL: <http://www.consultant.ru>.

Тонков, Е.Е. Юридические формы государственной деятельности: трансформация в условиях экономического кризиса / Е.Е. Тонков. – Текст : непосредственный // Российская юстиция. – 2011, № 6.

Фролов, А.Н. Особенности трансформации правосознания в современной России / А.Н. Фролов. – Текст : непосредственный // Вестник ВЭГУ. – 2018, № 1 (93).

Халилова, М.А. Эффективность публичного управления в Российской Федерации / М.А. Халилова, Ю.А. Романова. – Текст : непосредственный // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2014, № 1(61).

Чертков, А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия / А.Н. Чертков. – Текст : непосредственный // Конституционное и муниципальное право. – 2020, № 10.

Чертков, А.Н. Публичная власть в обновленной Конституции (Тандему государственной и муниципальной властей необходим триумvirат с властью гражданского общества) / А.Н. Чертков. – Текст : непосредственный // Адвокатская газета. – 2020, 26 марта.

Щукина, Л.В. Теоретические аспекты устойчивого развития региональных социально-экономических систем / Л.В. Щукина. – Текст : непосредственный // Псковский регионологический журнал. – 2015, № 21.

Яновский, А.В. Публичное управление как объект анализа на основе концептуального подхода / А.В. Яновский. – Текст : непосредственный // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2017, № 7 (86).

Ярушкин, Н. Регулятивная функция правового сознания / Н. Ярушкин, Н. Сатонина. – Текст : непосредственный // Мир психологии. – 2016, № 2 (86).

Учебно-практическое пособие

Автор:

кандидат юридических наук
Гарина Оксана Вячеславовна

СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ И ФОРМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 28.06.2021. Формат 60х90¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 3,63. Тираж 22 экз. Заказ № 189.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.