

СУБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье рассматриваются вопросы исследования субъектов административного права через понимание природы общественных отношений, которые составляют предмет его регулирования. Раскрыт процесс реализации целей государственного управления, осуществляемый путем государственно-управленческой деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, субъект государственного управления, административно-правовое регулирование, административное правоотношение, государственно-управленческая категория.

Конструкция «субъект права» вводится в правовой инструментарий с целью определения круга лиц, деятельность которых нуждается в правовой регламентации. Норма права выделяет из круга участников социального взаимодействия тех, чья деятельность имеет ключевой характер. Они и приобретают статус субъектов права. Для обеспечения их эффективного функционирования устанавливаются возможные правовые связи внутри системы субъектов, то есть формируется правовой статус.

Изучая элементы правового статуса того или иного субъекта права, невозможно оценить их необходимость и достаточность в отсутствие анализа социальных отношений, в которых эти субъекты принимают участие. Эффективность правового регулирования зависит от учета правовой нормой социальной функции того лица, чьи действия подлежат регулированию.

Следовательно, исследование субъектов административного права невозможно без понимания природы общественных отношений, которые составляют предмет его регулирования.

Обсуждая предмет административного права, все исследователи сводят его к государственно-управленческим отношениям. Ю.Н. Старилов указывает, что административное право регулирует «общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления, а также в процессе внутриорганизационной и административно-юрисдикционной деятельности иных органов государственной власти» [1]. А.П. Алехин говорит о том, что главным признаком общественного отношения, регулируемого административным правом, является основание его возникновения: организация и осуществление государственного управления [2]. Н.Ю. Хаманева определяет предмет административного права как «особую группу общественных отношений, которые возникают, развиваются и прекращаются в области государственного управления, в сфере деятельности публичной администрации» [3]. Близким к этому можно считать определение предмета административного права как

* © Кленкина О.В., 2012

Кленкина Ольга Валерьевна (olga@kln-s.ru), кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

«системы общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности публичной администрацией...» [4]. На основании сказанного можно считать установленным, что все административно-правовые отношения (и их субъекты) существуют в системе государственного управления. Оно является той социальной средой, регулирование которой осуществляет административное право. Именно качеством итогового состояния среды будет определяться эффективность административно-правового регулирования. Следовательно, одной из задач науки административного права будет являться изучение системы государственного управления с целью выделения значимых субъектов системы и определения потребности в правовом регулировании их взаимодействия.

Характеризуя административное правоотношение, все ученые отмечают участие в них органов государственного управления как обязательный признак такого правоотношения. Причем для большинства правоотношений именно воля государства определяет их юридическое и фактическое содержание. Таким образом, изучение субъекта государственного управления является базой для научного анализа проблем, связанных с пониманием субъекта административного права и его статуса.

Одновременно характерные черты субъекта государственного управления, их адекватное отражение в нормах права являются одной из задач административно-правового регулирования как условия его эффективности.

Изучение такого явления, как субъект государственного управления, затруднено тем, что термин «субъект» используется для описания различных государственно-управленческих и политико-правовых категорий.

Для уточнения понимания термина «субъект государственного управления» необходимо выделить следующие взаимосвязанные категории: субъект политики; субъект государственного управления; субъект должностных функций.

Природа различий между субъектом политики и субъектом государственного управления коренится в характеристике деятельности, ими осуществляемой. Следовательно, характеристики данных лиц производны от характеристик осуществляемой деятельности. Понимание разницы между ними необходимо для разделения предметов правового регулирования смежных отраслей права – конституционного и административного.

Политика есть деятельность, связанная с установлением целей и задач деятельности государства. Эта характеристика является существенной и отличает политическую деятельность от всех иных видов активности, связанных с осуществлением функций государства.

Определение цели государства является необходимым условием его эффективной работы, поскольку система форм и методов государственной деятельности производна от целей и задач. Процедуру постановки цели государства условно можно разделить на два этапа: формирование цели и ее закрепление. Этап формирования осуществляется социумом самостоятельно и является объективным процессом, зависящим только от интересов и потребностей групп населения. Объективность процесса осознания цели отражена в Конституции РФ путем признания народа Российской Федерации единственным источником власти. Это означает признание того, что народ и только народ может формировать цель государственной деятельности. Речь идет об объективном процессе, который складывается под влиянием множества факторов и весьма мало зависит от внешнего государственного воздействия.

Второй этап установления цели государства состоит в ее оформлении и внешнем выражении. Действия, осуществляемые на данном этапе, и результат этих действий зависят от субъективных представлений лиц, их совершающих.

Таким образом, субъект политики – это совокупность лиц, внутри которой в результате объективных процессов определяются цели деятельности государства, а также лица, ответственные за адекватное отражение данных целей в актах государства.

Процесс целеполагания является крайне важным для государственной деятельности. Однако не менее важным является и процесс реализации целей. Он осуществляется путем государственно-управленческой деятельности.

Мы будем понимать государственно-управленческую деятельность как вид активности государственных органов, связанной с реализацией организационной составляющей государства. После того как этап постановки цели завершен, должен начаться этап ее реализации. Процедура постановки целей связана с политической деятельностью и осуществляется субъектом политики. Реализация целей происходит путем осуществления государственного управления. Таким образом, политическая деятельность есть деятельность целеустанавливающая, а государственно-управленческая – целереализующая. Не случайно исследователи государственного управления определяли его цели путем использования отглагольных существительных, характеризующих процесс: «обеспечение», «вовлечение», «упорядочение», в то время как цель должна формулироваться через закрепление характеристик итога работы. Причина этого заключается в том, что параметры результата государственно-управленческой деятельности не зависят от этой деятельности. Субъект государственного управления может повлиять лишь на скорость и степень достижения цели. Возможность модифицировать цель ему не предоставляется.

Таким образом, субъекты политики – это лица, деятельность которых связана с постановкой целей государства, а участники государственно-управленческих отношений связаны с деятельностью по реализации целей государства. Это различие и должно быть положено в основание разграничения их правового статуса. Право является средством реализации целей государства, т. е. средством реализации государственно-управленческой деятельности. Максимальный эффект использования данного средства возможен, если право будет отражать, закреплять и обеспечивать реализацию социальных функций тех лиц, которые вовлечены в орбиту правового регулирования, то есть правовое регулирование статуса субъекта политики и статуса субъекта государственного управления должно учитывать их социальную специфику и социальные роли.

Подобный подход позволяет осуществить разделение предметов правового регулирования конституционного и административного права в области регулирования правового статуса органов государственной власти и их должностных лиц. Деятельность, связанная с установлением и закреплением целей государственного управления, является предметом регулирования конституционного права. Процессы же, связанные с реализацией цели, регулируются административным правом.

Библиографический список

1. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. М.: Норма, 2002. Т. 1. С. 307.
2. Административное право России / под. ред. А.П. Алехина М.: Норма, 2009. Ч. 1. С. 16.
3. Административное право России: курс лекций / под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 3.
4. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право России. М.: Норма, 2004. С. 67.

*O.V. Klenkina**

**THE SUBJECT OF PUBLIC MANAGEMENT AS THE OBJECT
OF ADMINISTRATIVE LEGAL SETTLEMENT**

In the article the questions of investigating subjects of administrative law through the understanding of nature of social relations which are the subject of its regulation are viewed. The process of realization of the aims of public management which is carried out by means of state management activity is revealed.

Key words: public management, subject of public management, administrative legal relationship, state management category.

* *Klenkina Olga Valerievna* (olga@kln-s.ru), the Dept. of State and Administrative Law, Samara State Management, Samara, Russian Federation.