УДК [351.86:323.2](477)

Сицинская М.В.,

докторант кафедры государственного управления и менеджмента Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, кандидат наук государственного управления (Украина, г.Киев)

СУЩНОСТЬ И СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ "ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ", "ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ", "ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ" В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье раскрыты вопросы сущности и соотношения теоретических понятий "государственное управление", "государственный контроль", "демократический гражданский контроль" в сфере национальной безопасности.

Ключевые слова: государственное управление, государственный контроль, национальная безопасность, сектор безопасности и обороны, демократический гражданский контроль, гражданское общество.

Постановка проблемы. Для общества демократический гражданский контроль – это залог эффективного использования бюджетных средств, общественный порядок и спокойствие в повседневной жизни, защита и помощь на случай чрезвычайных обстоятельств, а также гарантия соблюдения прав человека как в самих силовых структурах, так и в обществе в целом. Одновременно существуют стратегические проблемы национальной безопасности, волнующие общество и являющиеся мобилизующим фактором. Именно поэтому в постсоветском обществе концепция гражданского и в то же время демократического контроля должна стать основой успешной стратегии демократизации, ее трансформационных преобразований. Его влияние на решение стратегических проблем национальной безопасности является показателем зрелости гражданского общества, гарантом безопасности личности, общества и государства. Урегулирование стратегических проблем национальной безопасности должно быть

основано на фундаментальных научных основах – междисциплинарном подходе и системной методологии.

Анализ последних исследований и публикаций. Теоретико-методологические основы осмысления научной проблемы государственного управления в сфере обеспечения контроля содержатся в работах известных украинских и российских ученых, а именно: В.Б. Аверьянова, А.Ф. Андрейка, И.Г. Андрущенка, Г.В. Атаманчука, В.Т. Билоуса, Г.М. Брэбана, В.Д. Бакуменка, И.В. Илиева, Б.В. Гурне, Л.Г. Коняхина, Ю.В. Кочеткова, В.С. Куйбиды, С.П. Мосова, Н.Р. Нижник, М.М. Новикова, Г.И. Райта, С.Ф. Хантингтона, И.А. Храбана, В.С. Шестака, В.Е. Чиркина и других.

В концептуально-методологическом аспекте весомый вклад в разработку общегосударственных управленческих задач, которые важны для освещения проблемы, сделали ученые Национального института стратегических исследований, в частности В.П. Горбулин, А.В. Ермолаев, Я.А. Жалило, А.Б. Качинский, А.В. Литвиненко и другие; Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, в частности М.Н. Белинская, Ю.В. Ковбасюк, М.Д. Лесечко, Н.С. Осийчук, А.Ю. Оболенский, А.П. Рачинский, А.И. Сушинский, Ю.П. Сурмин, Г.П. Ситник, А.С. Сицинский, В.А. Мандрагеля и другие.

Однако сегодня ощущается потребность в комплексных научных исследованиях контроля в сфере государственного управления, в обобщении научных теорий и выработке оптимальных действующих управленческих моделей в области контроля и взаимной ответственности за выполнение задач в сфере обеспечения национальной безопасности.

Цель статьи – раскрыть сущность и соотношение теоретических понятий "государственное управление", "государственный контроль", "демократический гражданский контроль" в сфере национальной безопасности.

Изложение основного материала. Понятие "государственное управление" чрезвычайно многозначное и сложное, а значит, существует много подходов к его определению. В отечественной и зарубежной литературе нет общепризнанного понятия "государственное управление", что связано с различными подходами к решению этого важного вопроса. Как отмечает исследователь В.Б. Аверьянов, в отечественной и зарубежной литературе еще не сложилось устойчивого и общепринятого понятия государственного управления, каждое из них оправдано лишь на четко определенном теоретико-познавательном уровне использования этого понятия, поэтому в каждом случае должно быть соответствующее методологическое обоснование [1]. В узком смысле понятие "государственное управление" используется, когда государство рассматривают не в целом, а дифференцированно, как совокупность государственных органов, между которыми распределены различные виды деятельности государства. Поэтому "государственное управление" в узком смысле отражает относительно самостоятельный вид деятельности государства, который осуществляет определенная часть государственных органов [1].

Н.И. Глазунова определяет "государственное управление" как целенаправленное организующее, регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей [4].

Ученые А.Ю. Оболенский, Н.Р. Нижник к наиболее существенным признакам государственного управления относят следующие:

– государственное управление – это социальное, политическое явление, вид общественной деятельности, связанной с осуществлением государственной власти в стране на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную;

– государственное управление имеет процессуальный характер, который охватывает процессы определения целей, направление целей и осуществление целей;

– государственное управление – это систематически осуществляемое целе-

направленное влияние государства на общественную систему в целом, на состояние и развитие общественных процессов, на сознание, поведение и деятельность лица и гражданина с целью реализации государственной политики, выработанной политической системой и законодательно закрепленной в интересах оптимального функционирования и развития общества;

— цели и функции государственного управления адекватных целям, задачам и функциям государства и составляют соответствующие совокупности декомпозованных целей, задач и функций государства, сформированных политической системой с учетом социально-экономического и политического состояния государства.

Современная наука определяет государственное управление как "деятельность государства (органов государственной власти), направленную на создание условий для наиболее полной реализации функций государства, основных прав и свобод граждан, согласование различных групп интересов в обществе и между государством и обществом, обеспечение общественного развития соответствующими ресурсами" [5].

Раскрывая сущность государственного контроля, ученые акцентируют внимание на том, что контроль — многогранное и многоплановое явление. Его можно охарактеризовать как функцию, принцип, форму и вид деятельности. Контроль как общая функция управления подробно рассматривается в трудах Г.В. Атаманчука. Для понимания сущности механизмов управления важным является осмысление содержания понятия "функция" (от латинского functio — исполнение, осуществление), которое раскрывается через призму обязанностей, сферу деятельности, назначение и роль. В общественных науках под функцией преимущественно понимают следующее: устойчивый способ активного взаимодействия вещей, при котором изменение одних объектов приводит к изменению других; роль, выполняемая определенным элементом социальной системы в ее организации как целого, в осуществлении целей и интересов социальных групп и классов; зависимость между различными социальными процессами, которая выражается в функциональной зависимости переменных, стандартизированное, социальное действие, что регулируется определенными нормами и контролируется социальными институтами [2]. По мнению Р. Мертовна, функция в отличие от субъективных намерений — это объективное следствие, благоприятное для приспособления и интегрированности системы. В механизмах управления функции рассматриваются как основные базовые виды деятельности, которые должны осуществляться субъектами управления. При этом ключевыми управленческими функциями считаются планирование и принятие решений, организация эффективного производства, руководство деятельностью и мотивация деятельности персонала и обязательный контроль за их деятельностью.

Определяя понятие контроля, Г.И. Райт соглашается с мнениями предшественников и считает, что контроль — это "взвешивание показателей и цели, определение причин отклонений и в случае необходимости принятие мер для исправления положения" [6]. Государственный контроль как функция управления имеет специфический характер. Поэтому В.Б. Аверьянов утверждает, что контроль как определенный вид деятельности можно рассматривать как самостоятельное действие или как составную других видов деятельности государства и функций его органов. В юридической литературе контроль рассматривается именно как одно из средств обеспечения соблюдения законности и дисциплины, что составляет нормативную основу для функционирования механизмов контроля в государственном управлении.

В научных публикациях В. Чиркин доказывает наличие особой контрольной функции государства. По его мнению, установление различий между функциями государства и функциями государственных органов и констатация факта, что один и тот же государственный орган

может обеспечивать реализацию различных функций государства, имеют важное значение для решения вопроса о контрольной власти как самостоятельной ветви государственной власти. Однако в его научной работе есть утверждение, что государственный контроль и надзор – это особая функция государства, которая реализуется в тех или иных формах и в разном объеме при реализации всех функций государства [8]. С таким определением, очевидно, можно согласиться, поскольку оно совпадает с конституционным принципом разделения власти.

Система гражданского контроля, которая осуществляется над вооруженными силами в демократических странах Запада, стала предметом политологического исследования И.А. Храбана. Термин "гражданский контроль над армией" (civilian control) является дословным переводом с английского языка и в смысловом переводе означает не только контроль, а прежде всего управление. Ведь контроль – это функция управления, которая обеспечивает определение правильности управленческих решений, направления осуществления необходимых корректив и соответствие действий персонала. Также выделено, что гражданский контроль как полисистемное понятие включает следующие виды контроля: контроль со стороны органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной); Президента Украины как гаранта Конституции и Верховного Главнокомандующего Вооруженных Сил Украины и других государственных органов; общественный контроль, который осуществляется институтами гражданского общества (средствами массовой информации, общественными организациями, политическими партиями и др.); партикулярный контроль, субъектами которого выступают граждане как члены гражданского общества [7].

На основании рассмотрения сущности гражданско-военных отношений в условиях демократии И.А. Храбан делает вывод, что гражданский контроль над Вооруженными Силами означает сложный механизм управления (контроля) армией со стороны народа как через государственные институты, так и через свои неформальные независимые объединения, направленный на то, чтобы состояние и применение Вооруженных Сил отвечали потребностям и интересам общества. В периодической и научной литературе встречается взгляд на демократический гражданский контроль как на подчинение и подотчетность всех силовых структур демократически избранным органам власти.

Конституционной гарантией механизмов контроля выступает то, что Основной закон Украины в п. 9 разд. XV "Переходные положения" предусматривает законодательное регулирование контрольной деятельности государственных органов.

С целью обеспечения неуклонного соблюдения законности и открытости в деятельности сектора безопасности и обороны законодатель счел необходимым ввести систему гражданского контроля, который является важным элементом механизмов государственного управления.

В Законе Украины "О демократическом гражданском контроле над Военной организацией и правоохранительными органами государства", принятом Верховной Радой 19.06.2003 № 975-IV, дается определение термина "демократический гражданский контроль над Военной организацией и правоохранительными органами государства" как комплекса осуществляемых в соответствии с Конституцией и законами Украины правовых, организационных, информационных мероприятий для обеспечения неукоснительного соблюдения законности и открытости в деятельности всех составных частей Военной организации и правоохранительных органов государства, содействия их эффективной деятельности и выполнению возложенных на них функций, укреплению государственной и воинской дисциплины.

Следовательно, контроль является самостоятельным видом механизмов управления. Его сущность заключается

в обеспечении соответствия деятельности объекта управления предписаниям, которые он получил от субъекта управления, а также выполнения принятых государственно-управленческих решений. Контроль дает возможность сравнить фактическое состояние в той или иной области управления требованиям, предъявляемым к ней, выявить недостатки и ошибки в работе и предупредить их, оценить соответствие осуществления других функций управления поставленным задачам.

По мнению В.С. Шестака, государственный контроль — это самостоятельно или внешне инициированная деятельность уполномоченных на то субъектов, направленная на установление фактических данных по объектам этого контроля для определения их соответствия (несоответствия) тем правомерным оценочным критериям, которые предполагают применение адекватных полученному результату мер реагирования в нормированном порядке [9].

Отметим, что государственное управление в сфере обеспечения государственного контроля — это вид деятельности уполномоченного органа государственной власти, контрольная функция которого реализуется через деятельность этого органа, который должен быть наделен соответствующими Конституции и законам Украины полномочиями. В этом контексте можно выделить две группы компетенций:

— компетенции исключительно контрольного характера;

— комплексная компетенция кроме контрольной обеспечивает реализацию и других функций управления.

Функцию контроля в сфере управления осуществляют в разных объемах и формах большинство государственных органов. Процесс демократизации внес изменения в соотношение централизации и децентрализации управления, назначение контроля, форм и методов его осуществления. Из средства наказания контроль превратился в вид деятельности правового, организационного, информационно-аналитического характера для обеспечения неуклонного соблюдения законности и открытости в деятельности всех отраслей управления и стал неотъемлемой чертой дальнейшего развития государственного управления. На уровне органов исполнительной власти контроль трансформируется в функцию, которая может быть как основной, так и одной из форм их деятельности.

По нашему мнению, в контрольной деятельности органа государственного управления определена логическая последовательность осуществления информационной, оценочной и регулятивной стадий. На первой из них, которая является системообразующей, проходит процесс накопления информации о состоянии развития соответствующих общественных отношений. Цель второй стадии состоит в выявлении отклонений от установленных стандартов и оценке рисков. Регулятивная стадия выступает как закономерное продолжение информационной и оценочной стадий. Она предусматривает применение соответствующих мер реагирования. Ситуация, оцененная положительно или отрицательно относительно предмета соответствия или несоответствия критерию контроля (государственно-управленческому решению), предусматривает два вида возможного оценочного вывода: наличие или отсутствие оснований для реагирования. Если есть основания для реагирования, то на регулятивной стадии контроля принимается решение о применении различных по характеру мер:

- поощрительных;
- штрафных (карательных);
- корректирующих (восстановительных);
- организационных.

Некоторые ученые склоняются к мысли о том, что контроль по сравнению с другими функциями управления имеет вторичный характер. На наш взгляд, при анализе перечня функций управления (где контроль обычно ставится в конце этого перечня) и при их отдельном рассмотрении речь идет не о второстепенности контроля как вида деятельности, а о последовательности действий в процес-

се применения механизмов управления. Поэтому методологическая очередность здесь может только подчеркивать самостоятельность и специфику выполняемой функции контроля, а не указывать на ее второстепенность.

Контроль может осуществляться лишь в конкретной области управления с учетом ее содержания и особенностей, а значит, в соответствующей форме и в определенном объеме. Он направлен на конкретный результат, обеспечение путей его достижения, а также учет объективных факторов при устранении субъективных препятствий в осуществлении управленческой деятельности. В государственном управлении контроль находится в тесной связи с другими функциями управления и вместе с тем предназначен для оценки соответствия осуществления этих функций задачам, которые стоят перед управлением. Контроль обеспечивает конкретность в управлении, осуществление его в соответствии с принятыми решениями.

По мнению А.И. Сушинского, сущность осуществления контроля как властного явления проявляется в функционировании общественных отношений по определенным нормам и программам. Главной целью осуществления контроля является недопущение отклонений и приведение в соответствие с нормами и программами развитие объекта с помощью надлежащих средств или "управления" через различные виды воздействия, в частности восстанавливающего, устанавливающего, констатирующего, направляющего и т.д.

Владея информацией о правомерности или неправомерности деятельности органа или должностного лица, его целесообразности, можно оперативно вмешаться, привести рычаги управления в соответствие с условиями, которые возникают, и предупредить нежелательные последствия. Контроль дает возможность не только корректировать управленческую деятельность, но и помогает предвидеть перспективы дальнейшего развития и достижения конкретного результата.

Выводы. Построение демократической системы государственного управления в Украине требует переориентации деятельности органов исполнительной власти на новые принципы, а также новых подходов к задачам, функциям государственных органов, их структуре. В связи с этим встает вопрос о переосмыслении контроля как современной функции управления, соответствующей компетенции органов государственной власти. Современные требования к механизмам государственного управления и их влияние на общество требуют адекватных подходов к системе государственного контроля и её законодательному обеспечению.

Сегодня для каждого демократического государства это необходимая предпосылка стабильного развития страны, гарантия высокой эффективности силовых структур как инструмента защиты национальных интересов от внешних и внутренних угроз. Надежный демократический гражданский контроль над сектором безопасности положительно влияет на международный имидж государства, политика которого является стабильной и предсказуемой. Сильная и боеспособная армия, эффективная разведка, надежные пограничные и таможенные службы, развитые правоохранительные органы и спецслужбы — это мощные рычаги, позволяющие главе государства проводить активную внутреннюю и внешнюю политику. Поэтому в условиях развития демократии, осуществления первоочередных реформ, прежде всего в сфере государственного управления, реформирования сектора безопасности и обороны возникает объективная потребность в качественном и действенном демократическом гражданском контроле.

Библиографический список

1. Аверьянов В.Б. Органы исполнительной власти в Украине / В.Б. Аверьянов. — М.: Ин Юре, 1997. — 48 с.

2. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность [Текст] / Г.В. Атаманчук. — М.: Академический Проект, 2006. — 543 с.

3. Бакуменко В., Сурмин Ю. Направления реформирования политической системы Украины / Социально-экономическая эффективность государственного управления: теория, методология и практика: Материалы ежегодной научно-практической конференции 23 января 2003: В 2-х ч. / Под ред. А. Чемерис. — М.: ЛРИГУ УАГУ, 2003. — С. 381.

4. Глазунова Н.И. Система государственного управлення / Н.И. Глазунова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 552 с.

5. Энциклопедический словарь государственного управления / [Сост.: Ю.П. Сурмин, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко и др.]. [Под ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинского, Ю.П. Сурмина]. — М.: НАГУ, 2010. — 820 с.

6. Райт Г. Государственное управление [Текст] / 1. Райт; пер. с англ. В. Ивашко; Ин-т гос. управ. и самоуправ. при Кабинете Министров Украины. — К.: Основы, 1994. — 190 с.

7. Храбан И.А. Гражданский контроль над вооруженными силами в демократическом государстве (опыт США и проблемы Украины). — Рукопись. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 — политические институты и процессы. — Киевский университет имени Тараса Шевченко. Киев, 1999.

8. Чиркин В.Е. Контрольная власть [Текст] / В.Е. Чиркин. — М.: Юристь, 2008. — 232 с.

9. Шестак В.С. Государственный контроль в современной Украине (теоретико-правовые вопросы) [Текст] / Шестак В.С. — Х.: Основа, 2003. — 208 с.

Sitsinskaya M.V., e-mail: M.Sitsinska @ bigmir.net
A doctoral student of the department of Public Administration and Management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Candidate of Science of Public Administration (Ukraine, Kiev)

THE ESSENCE AND THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF "STATE MANAGEMENT", "STATE CONTROL", "DEMOCRATIC CIVILIAN CONTROL" IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY

The article considers the issues of nature and the ratio of theoretical concepts of "state management", "state control", "democratic civilian control in the sphere of national security.

Key words: public administration, state control, national security, defense and security sector, democratic civilian control, civil society.