

ПАРАДИГМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРАВО, ПОЛИТИКА, ЭКОНОМИКА

В. С. Михайловский

заведующий кафедрой государственного управления
юридического факультета Белорусского государственного университета,
доктор политических наук, доцент
vadzim09071987@gmail.com

Выявлена сущность правовой, политической и экономической парадигмы государственного управления. Правовая парадигма государственного управления является основанием идентичности и структурной самостоятельности кафедры государственного управления юридического факультета Белорусского государственного университета.

Ключевые слова: государственное управление; парадигма; право; политика; экономика.

Парадигма – это фундаментальная установка, которая объединяет членов научного сообщества. Фундаментальной установкой кафедры государственного управления юридического факультета БГУ является правовой подход к государственному управлению. Этим задается направленность кафедры на изучение правовых основ государственного управления вне его политических, экономических, психологических и иных аспектов, которые фундируют альтернативные (конкурентные) парадигмы государственного управления. Цель статьи – выявить сущность правовой, политической и экономической парадигмы государственного управления.

Согласно правовой парадигме в основе государственного управления находится принцип верховенства права. В теоретическом измерении на формирование правового подхода к государственному управлению оказали влияние камералистика XVII – начала XIX в., а также научные разработки середины – конца XIX в. В. Вильсона, Ф. Дж. Гуднау и в начале XX в. М. Вебера. Камералистика изучала структуру административных служб и было связана с вопросами управления посредством специальных органов. М. Вебер видел основную задачу государственных служащих в применении управленческих принципов к конкретным ситуациям, но посредством общих административных правил (инструкций).

В основе правовой парадигмы государственного управления находится идеализм. Государство рассматривается в двух крайних состояниях: хаос и порядок. Мерой порядка выступает соответствие государства своему идеальному образу (состоянию), который априорно дан, т.к. зафиксирован в актах законодательства и в первую очередь в конституции. Государственное управление предстает как деятельность уполномоченных органов и лиц по применению права. Максимальная исполнительность и дисциплина в рамках этой деятельности определяется как залог достижения идеального государственного состояния. Критерий эффективности государственного управления в правовой парадигме сводится к фразе «максимальное правоприменение – максимально обеспечивает достижение идеального государственного состояния».

Альтернативные политическая и экономическая парадигмы к государственному управлению являются материалистическими. Они исходят из того, что идеальное государственное состояние окончательно не определено, а формируется в момент осуществления управленческого действия. Согласно политической парадигме основной задачей государственного управления является максимально лучшее воплощение воли народа. На формирование этого подхода оказали влияние исследования Г. Саймона, Д. Смитц-берга, В. Томпсона, Д. Истона в 1940-60-е г. XX в. Указанные авторы исходили из того, что политическая власть, а не административная деятельность является основой эффективного государственного управления. Для политолога воля народа является более динамичным и изменчивым феноменом общественной жизни, чем для юриста. Политический подход к государственному управлению сфокусирован на изучении политической воли и групп интересов в политике. Для практикующего юриста, государственного служащего в рамках правовой парадигмы государственного управления воля народа априорна определена и зафиксирована в конституции, как общественном договоре, который надо воплощать на практике (1) государству посредством раскрытия в актах отраслевого законодательства и правоприменения, а (2) гражданам посредством правореализации. Приведем два актуальных примера.

В Директиве Президента Республики Беларусь от 9 апреля 2025 г. № 12 закреплено, что идеология белорусского государства как «система идей, взглядов и представлений, которая отражает национально-исторические традиции, интересы и ценности белорусского народа, определяет цели развития личности, общества и государства» «разработана в развитие положений Конституции Республики Беларусь». Это означает, что цели развития белорусского государства определены и закреплены в конкретном нормативно правовом акте, а не бытуют как невыявленные общественные интересы, требующие согласования и правоустановления.

В Директиве Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2025 г. № 11 закреплено, что «всестороннее преобразование государства и общества» требует «неукоснительного следования конституционному принципу разделения государственной власти», «законности», «координации деятельности с учетом законодательно представленных государственным органам и государственным организациям полномочий». Это означает, что прообраз преобразованного государства определен и закреплен в нормативных правовых актах, а не является предметом управленческого поиска.

Наш тезис в том, что государственное управление в рамках политической парадигмы предстает как деятельность по перманентному достижению политического согласия в обществе посредством легитимного правотворчества и принятия поддерживаемых населением государственных управленческих решений. В рамках правовой парадигмы государственное управление есть деятельность по легальному применению в управленческих решениях права как социального регулятора, априорно закрепляющего уже достигнутое общественное согласие в стране. Отсюда в фокусе правового подхода к государственному управлению находятся вопросы законности правовых актов управления, дисциплины государственной службы, реализации полномочий государственных органов, доступности административных процедур, а не стилей, типов, технологий управления, административного маркетинга и легитимации государственной власти.

В. Вильсон и Ф. Дж. Гуднау исходили из признания деятельности правительенных учреждений как аппарата управления независимо от политики. С их точки зрения сущность любой государственной системы заключается в отношениях между властью, создающей законы, и администрацией, исполняющей эти законы. Правовая парадигма государственного управления предполагает первоочередное изучение органов государственного управления, а не всех органов государственной власти. Исходя из этого, определенным компромиссом может послужить тезис, что правовая парадигма государственного управления наиболее применима для изучения исполнительной ветви государственной власти (органов государственного управления), а политическая – для законодательной ветви (представительных органов государственной власти). При таком подходе в науке в очередной раз возникает вопрос об управлеченческой функции законодательной ветви власти и тяготении политологии в большей мере к изучению формирования государственных политик, а юриспруденции к их практической реализации.

Согласно экономической парадигме государственное управление изучается как государственный менеджмент – деятельность по достижению максимальной результативности. На формирование этого подхода в начале XX в. повлияла «школа научного управления» (Ф. Тейлор, Ф. Гилбрет и др.). В рамках этой школы была сформулирована система знаний, благодаря которой управление стало признаваться самостоятельной областью научных исследований. В результате государственное управление стало изучаться как управление специфической (особой) организацией. Также в первой трети XX в. «классическая школа менеджмента» (А. Файоль, Л. Уайти др.) вышла на формирование универсальных принципов управления, которые экстраполировались на государственное управление как частный пример. Можно выделить и «школу человеческих отношений» 1930-50-х г. XX в. (Г. Мюнстерберг, М. Фоллетти др.), в рамках которой управление рассматривалось не как сфера выполнения задач, а как сфера отношения между людьми.

Согласно правовой парадигме проблемы государственного управления – это всегда проблемы несовершенства законодательства или проблемы правоприменительной практики, но никогда не проблемы права как главного социального регулятора и основы государственного управления. Политический и экономический подходы к государственному управлению допускают нивелирование значения права, сведение его к факультативному атрибуту в государственном управлении. Для политологии право является одним из ресурсов политической власти, а политическая воля и политическое решение не обязательно имеют правовую форму. Для экономической парадигмы право может рассматриваться как издержка на фоне более «универсальных» принципов управления, благодаря которым государство как «организация» достигнет успеха.

Все три обозначенные в статье парадигмы государственного управления (правовая, политическая, экономическая) обоснованы и вносят свой вклад в познание государственного управления. Фундаментом школы кафедры государственного управления юридического факультета БГУ является признание административного (управленческого) права самостоятельной отраслью права, представляющей совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе организации и осуществления государственного управления, ядром которого является государственная служба. Правовая парадигма государственного управления является основанием идентичности и структурной самостоятельности кафедры государственного управления юридического факультета БГУ.