

УДК 351.746.1

Л.Ж. Елубаева

Докторант Академии КНБ РК, Казахстан, г. Алматы

E-mail: lazzzat@mail.ru

**Теоретические основы управленческих режимов**

В статье рассматриваются теоретические основы, обоснования административно-правовых режимов в сфере управления. Анализ терминов «режим» и «управление» показывает значимость и важную роль совокупности мер, принятых в административной деятельности. Сущность управленческих режимов заключена в природе самого управления и должна соблюдать социальные и правовые принципы в принятии решений. Изучение природы и понятия управленческих режимов в дальнейшем может способствовать совершенствованию административных норм.

**Ключевые слова:** теоретические основы, административно-правовой режим, чрезвычайный режим, экстраординарный режим, управленческий режим, режим безопасности.

Л.Ж. Елубаева

**Басқару режимдерінің теориялық негіздері**

Мақалада басқару саласындағы әкімшілік-құқықтық режимдердің теориялық негіздері қарастырылған. «Режим» мен «басқару» терминдеріне жүргізілген талдау әкімшілік қызметте қолданылатын шаралар жиынтығының маңыздылығы мен рөлін көрсетеді. Басқару режимдерінің мәні басқару табиғатының өзіне тән және шешім қабылдау барысында әлеуметтік- құқықтық қағидалар сақталуы тиіс. Басқару режимдерінің табиғаты мен түсінігін зерттеу әкімшілік нормаларды жетілдіруге септігін тигізуі мүмкін.

**Түйін сөздер:** теориялық негіздер, әкімшілік-құқықтық режим, төтенше режим, экстраординарлық режим, басқару режимі, қауіпсіздік режимі.

L.Zh. Yelubayeva

**Theoretical bases of management regimes**

This article discusses the theoretical basis, study the legal and administrative regimes in management. Analysis of the terms “regime” and “management” shows the significance and importance of the range of measures taken in the administrative activities. The essence of management regimes lies in the nature of management and must comply with social and legal principles in making decisions. Study of the nature and concepts of management regimes may further contribute to the improvement of administrative rules.

**Key words:** theoretical foundations, administrative and legal regime, emergency mode, the extraordinary mode, management mode, security.

Нет, пожалуй, ни одного даже локального проявления государственного управления, в котором не просматривалось бы действие административно-правовых режимов. Возьмем хотя бы общеизвестные правила внутреннего распорядка, правила пожарной безопасности и другие, которые имеются в любой государственной организации. В каждом из этих примеров ясно просматривается совокупность государственно-управленческих регламентов, которые в своем

комплексном нормативном выражении образуют порядок деятельности данной организации в случае возникновения тех или иных ситуаций. Режим этимологически и есть порядок. Установление же такого порядка средствами административного права в сущности и образует то, что в целом должно было бы, на наш взгляд, характеризоваться как административно-правовой режим.

Вместе с тем изучение литературы по ад-

министративному праву оснований для такого вывода не дает. Действительно, понятие административно-правовых режимов общепринято в административно-правовой науке. Однако его применимость здесь крайне ограничена. Достаточно проанализировать в этой связи публикации научно-методического характера, чтобы убедиться в том, что административно-правовым режимам придается весьма малое значение, да и перечень рассматриваемых в соответствующих источниках административно-правовых режимов крайне скуден. Как правило, административно-правовые режимы трактуются лишь в контексте правового регулирования мер, направленных на преодоление ситуаций чрезвычайного характера. Главные среди них – Конституции РК, законы в области безопасности и нормативно-правовые акты в сфере режимов чрезвычайного и военного положения.

Порой начинает казаться, что административно-правовые режимы рассматриваются в административном праве как нечто совершенно очевидное и не требующее специального углубленного исследования. Между тем даже беглый анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что не только применительно к государственному управлению как таковому, но и ко многим иным регулируемым правом отраслям жизни термин “режим” используется, как правило, понятийно, включая в себя целую совокупность мер.

В настоящее время в научно-методической литературе по административному праву фактически сделано лишь несколько попыток более широкого подхода к проблематике административно-правовых режимов и соответственно рассмотрен более широкий круг этих режимов [1]. Однако и здесь выдержана традиционная трактовка административно-правовых режимов как особого рода мер, направленных на преодоление существенных негативных ситуаций в сфере государственного управления. В частности, сюда отнесены, помимо уже названных, режим государственной границы, таможенный режим, разного рода режимы особых вариантов несения службы в силовых структурах и ряд других.

Хотелось бы подчеркнуть, что ограничивать сущностную сторону административно-правовых режимов урегулированием ситуаций чрезвычайного или в целом неординарного порядка вряд ли правильно. Об этом свидетельствуют как

существующая практика, так и теоретические разработки. Возьмем, например, уже упомянутый режим государственной границы или таможенный режим. И тот, и другой – не ситуационные. Их существование нельзя признать также и чем-то чрезвычайным или неординарным. Речь в данном случае идет об особых самостоятельных сферах государственного управления. Тем не менее вряд ли у кого-нибудь возникнут серьезные возражения относительно того, что речь здесь действительно идет об административно-правовых режимах.

Из этого следует вывод о том, что ситуациями чрезвычайного или вообще неординарного порядка сфера проявления административно-правовых режимов отнюдь не исчерпывается. Остается лишь констатировать, что в вопросах сущности и определения понятия административно-правовых режимов окончательной ясности еще нет. Эти вопросы требуют дальнейшего изучения.

Представляется целесообразным абстрагироваться от административно-правовых режимов и поискать решение поставленных вопросов не только в особенностях и характеристиках исходного для любого административно-правового явления феномена – государственного управления, а прежде всего в его родовых основаниях, относящихся к природе управления, вообще, и социального управления, в частности [2].

В этой связи следует отметить, что в практике государственного управления зачастую имеют место явления, которые, по меньшей мере, внешне весьма сходны с административно-правовыми режимами как особым порядком осуществления какой-либо деятельности или управления ею. Уже одно это при попытке дать содержательную характеристику сущности административно-правовых режимов диктует необходимость первоначально разделить составляющие их названия, аналитически вычленив: а) административные режимы как нечто общее по отношению к любой сфере жизни; б) правовое и вообще нормативное регулирование административных режимов, а также иные средства их обеспечения. Только после этого можно описать режимы как целостное управленческое явление, общее для любой управленческой структуры.

Итак, начнем с первого из числа выбранных для анализа компонентов исследуемого явления и соответственно понятия – административных режимов.

тивных режимов. При этом надо сделать одну существенную оговорку. В данном случае обозначенный термин, скорее всего, носит особый характер и более всего применим к административно-правовой проблематике или сфере государственного управления, что мы полагаем заключительной фазой предлагаемого ниже анализа. Рассматривая же исследуемое явление со стороны общего, думается, правильнее пользоваться родовым понятийным аппаратом науки управления, соответственно именуя интересующие нас режимы управленческими.

Справедливости ради надо отметить, что в науке управления, если при этом не затрагиваются примеры чисто политического характера, термин “режим” используется редко. Однако в данном случае, как этот будет показано ниже, его использование оправдано. Более того, полагаем, что общетеоретическое управленческое знание должно взять это понятие на вооружение и в полной мере использовать его в соответствующих теоретических исследованиях.

Итак, если обратить внимание на то, как характеризуются административно-правовые режимы в науке административного права, то здесь достаточно однозначно просматривается разделяемое фактически всеми исследователями мнение о том, что такого рода режимы – это, по меньшей мере, установление особого порядка деятельности в той или иной сфере жизни, включая соответственно особый, порой, возможно, и обычный порядок функционирования соответствующих субъектов управления [3]. Возьмем подобную трактовку за исходную позицию и в целях выяснения сущности управленческого режима попытаемся преломить ее на понятийный инструментарий теории социального управления.

Напомним в связи с изложенным несколько известных управленческой науке положений. Первое, что представляется важным, это то, что само социальное управление по своей природе носит упорядочивающий, организующий характер. Порядок же синоним режима, если, конечно, не разумеет по ним (режимом) некий особый феномен. Таким образом, первое, что следует констатировать, так это факт, что установление порядка (режима) лежит в сути самого управления. В известном смысле можно было бы даже утверждать, что осуществляемое с вполне определенными целями социальное управление во

многих отношениях и является собой некий функционирующий в рамках управленческой структуры режим.

Отсюда следует, что сам по себе порядок, рассматриваемый в управленческом контексте, ничего из себя не представляет, если не преследует (или не обеспечивает достижение) некой совокупности вполне определенных целей. Кроме того, управление, как известно, никогда не может быть эффективным и действенным, если цели эти не находятся в достаточно строгой увязке и зависимости. Следовательно, управленческий порядок (режим) – суть состояние функционирующей управленческой структуры, направленной на достижение вполне определенных и взаимосвязанных целей. При этом во многих отношениях согласование и упорядочение деятельности по достижению множественных взаимосвязанных целей должно быть также признано задачей управленческих режимов.

Такое первичное понимание управленческого режима становится еще более очевидным, если обратить внимание на объективные особенности исходной для осуществления любого управленческого процесса системы управления. Как известно, еще со времен Н. Винера любая система управления вне зависимости от ее природы и сложности всегда имеет в качестве необходимых элементов субъект управления, который непосредственно осуществляет управленческие воздействия, объект управления, т.е. объект приложения усилий субъекта управления, а также прямые и обратные связи между ними. Надо также иметь в виду, что управление в том понимании, которое придается ему в науке управления, является собой имманентное свойство целостных систем. Поэтому функционирующая совокупность субъекта, объекта управления и соединяющих их связей представляет собой именно целостную систему. Этот факт также весьма важен с точки зрения нашего исследования.

Дело в том, что чаще всего встречающиеся в действительности социальные системы имеют открытый в отношении среды функционирования характер, поэтому обеспечение их эмерджентных характеристик, в условиях которых только и возможно эффективное социальное управление, – особая задача. Ее решение, по сути, связано со специфическим упорядочением субъекта управления его объекта, а также пря-

мых и обратных связей между ними. Иначе говоря, построение системы управления, которое предшествует управлению как таковому, суть установление и поддержание достаточно жесткого порядка в некоторых совокупностях общественных отношений, часть из которых образует субъект, а другая часть – объект управления. Помимо этого, требуется еще как минимум два условия: 1) обеспечение особого режима взаимодействия субъекта и объекта управления, при котором первый реально способен управлять вторым; 2) наличие особого и вновь достаточно жесткого (режимного) упорядочения информационного обмена между обладающими известной автономией, а порой и пространственно-временной разделенностью субъектом и объектом управления.

Заметим, что использование термина “режим” в данном случае оправданно. Целенаправленно формируемые системы управления, как правило, существенно изменяют среду функционирования, из компонентов которой они не только во многом возникают, но и которые используются в дальнейшем, в приносимых в среду функционирования управлением целях.

Среда же отнюдь не аморфна и вовсе не так уж податлива управленческому вмешательству. Напротив, система управления порой испытывает эрозию, агрессивное воздействие со стороны окружающей среды. Примеры здесь общеизвестны. Это и организованная преступность, которая ныне пытается вторгнуться в сферу деятельности не только властных структур, но и общественных объединений, и коррупция в среде государственных служащих, и возможные противоречия между различными легальными управленческими структурами, устранение которых требует весьма жесткой режимной организации управленческих систем и их взаимодействий.

Из этого следует важнейший вывод, заключающийся в том, что сущность управленческих режимов заключена в природе самого управления, в данном случае управления социального. Нельзя построить даже минимально эффективную систему управления, не осуществив при этом режимную организацию ее основных компонентов, все ли, однако, в области упорядочения управленческих отношений следует характеризовать понятием управленческого режима.

#### Литература

1. Петров С.М. Административно-правовые режимы//Административное право. – М., 1999.
2. Тузельбаев Е. О. Административно-юрисдикционная деятельность в сфере обеспечения общественной безопасности в РК//Вестник КазНУ. – 2004. – №2.
3. Макайренко Н. Административное право. – М.: Юрист, 2010.

#### References

1. Petrov S.M. Administrativno-pravovye rezhimy // Administrativnoe pravo. M., 1999.
2. Tuzelbaev E.O. Administrativno-urisdiktsionnaya deyatel'nost v sfere obespecheniya obshestvennoi bezopasnosti v RK// Vestnik KazNU – 2004. – №2.
3. Makairenko N. Administrativnoe pravo. – Moskva: Urist, 2010.