

Солошенко Мария Валериевна

студент магистратуры
Ростовский государственный университет путей сообщения
Ростов-на-Дону, Россия

Скворцова Татьяна Александровна

кандидат юридических наук, доцент
Ростовский государственный университет путей сообщения
Ростов-на-Дону, Россия

СТРУКТУРА И ВИДЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Аннотация

В работе авторы исследуют структуру управленческих правоотношений и их виды посредством использования системного и дедуктивного методов анализа. Сделаны выводы о том, что структурно управленческие правоотношения представляют собой управляющую и управляемую подсистемы, то есть субъект и объект, и их организацию. Управленческие правоотношения классифицируют по разным критериям. Например, в зависимости от статуса участников, управленческие отношения классифицируются на внутренние и внешние, по уровню управления – федеральные, региональные, муниципальные и т. д. В частности, административное управление охватывает разные формы взаимодействия равноправных административных органов, отношения которых чаще всего субординационные. Тем не менее, главным видом управленческих правоотношений является публичное управление, осуществляемое посредством государственных или муниципальных органов.

Ключевые слова:

управленческие правоотношения, социальное управление, государственное управление

Общество и государство не могут существовать без регулирования действий граждан и организаций. Термин «управление» носит общенаучный характер и служит своего рода мостом, позволяя применять идеи и методы из одной науки в другую, как отмечает А.В. Мазеин [3, с. 7]. Дифференциация видов управления строится на структурно-функциональном анализе, где структура – это совокупность элементов, а функции – действия этих элементов. В зависимости от предмета исследования представления о структурных и функциональных компонентах управления меняются. Например, в технических системах управляемые элементы – это устройства, в биологии – живые существа, в социальных науках – индивиды и общество. Функциональная составляющая управления подразумевает воздействие субъекта на объект разными методами и формами.

То есть само по себе управление бывает механическим, биологическим и социальным. Социальная деятельность требует управления посредством организации действия всех участников в соответствии с общей целью. Социальное управление направлено на упорядочивание и развитие общества, и возникает из потребности

людей в сотрудничестве и обмене результатами своей деятельности. Оно строится на сознательных и волевых действиях, включает формирование программ и правил. Именно социальный вид управления образует управленческие правоотношения. Потому, традиционно, признается, что сущность управленческих правоотношений – это целенаправленный процесс, в котором субъект (человек или группа) воздействует на объект (социальная группа, индивид, процесс) через определенные механизмы. Социальное управление не имеет единого определения. В рамках разных наук оно трактуется через философский, экономический, социологический и политико-правовой подходы к пониманию.

Тем не менее, в основе этих определений лежат три ключевых элемента: управляющая и управляемая подсистемы, а также направленное воздействие одной на другую для достижения целей системы (организация). Эти элементы образуют структуру управленческих правоотношений. Справедливо, также структуру представить как объект, субъект, содержание и правовое основание правоотношений, где субъектами выступают участники правоотношений, наделенные управленческими полномочиями (органы государственной власти, должностные лица, организации и граждане). Объектом управленческих правоотношений являются действия и решения, направленные на достижение определенных управленческих целей. Содержание правоотношений включает в себя права и обязанности участников, а правовым основанием служат нормы права, которые устанавливают правила поведения субъектов. Итак, управленческие правоотношения – динамичные и структурированные отношения субъектов управления, которые опираются на комплексное сочетание правовых норм, организационных функций и цифровых технологий для обеспечения гибкости и адаптации к условиям современного общества.

Управление, как и управленческие правоотношения тесно связаны с понятием «организация». Например, отсюда проистекает образование такой правовой категории как «организационно-правовая форма юридического лица», определяющей какие управленческие отношения являются основой взаимодействия его участников. Критерии для различия организационно-правовых форм юридических лиц определяются структурой их органов управления, поскольку именно они реализуют весь спектр управленческих полномочий. О.В. Гутников отмечает, что орган юридического лица – это технико-юридическая конструкция, которая отражает полномочия и компетенции лиц, управляющих организацией [2, с. 60].

Организация, как правило, в науке рассматривается как ключевая функция, обеспечивающая управление обществом. Функция организации – налаживать каналы прямой и обратной связи между обществом и органами управления. Предлагаем в структуре управленческих правоотношений организацию (содержание отношений) понимать как состояние порядка в объекте или субъекте управления и как активную деятельность, направленную на достижение этого порядка.

Виды управленческих правоотношений можно дифференцировать по различным критериям, отражающим специфику их проявления и правовое регулирование. Во-первых, по уровню управления различают правоотношения, возникающие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Федеральные управленческие правоотношения охватывают вопросы, связанные с компетенцией центральных органов государственной власти, в то время как региональные и муниципальные правоотношения затрагивают области управления, делегированные на более низкие уровни власти.

Во-вторых, по субъектному составу выделяются внутренние и внешние управленческие правоотношения. Внутренние управленческие правоотношения устанавливаются между структурными подразделениями одной организации или между должностными лицами в пределах одного органа управления. Внешние управленческие правоотношения включают взаимодействие между различными организациями, органами власти и частными лицами, например, между государственными органами и организациями или гражданами.

В-третьих, по характеру содержания правоотношения могут быть материальными и процессуальными. Материальные управленческие правоотношения определяют права и обязанности субъектов управления в конкретной сфере (например, налогообложение, образование, здравоохранение), тогда как процессуальные управленческие правоотношения касаются порядка реализации материальных норм, процедур и этапов принятия управленческих решений.

В зависимости от правовых функций управленческие правоотношения делятся на регулятивные, направленные на поддержание порядка, и охранительные, защищающие права. По участию государства в них можно выделить случаи, где государство действует наравне с другими сторонами, где оно выступает органом правосудия с расширенными полномочиями и где субъектами отношений являются несколько государств. По отрасли права выделяют административные,

уголовные, семейные и трудовые правоотношения. Некоторые отрасли права напрямую связывают с государственным управлением, например, административное право. Государственное управление представляет собой особый вид социального управления.

Государственное управление опирается на конституционное и административное право, регулирующее работу исполнительных органов. Административное право не только организует управленческий аппарат, но и охватывает различные сферы управления обществом и государством. В широком смысле государственное управление охватывает всю деятельность органов государственной власти, где каждая ветвь власти участвует в реализации общегосударственных задач и целей. Исполнительная власть остаётся ключевой, поскольку обладает ресурсами для реализации решений, но другие ветви, включая законодательные и судебные органы, также активно участвуют, устанавливая законы, контролируя исполнение и внося значимый вклад в управление.

В узком смысле государственное управление сосредоточено на исполнительно-распорядительных функциях, необходимых для конкретных областей государственной политики. Это процесс властного воздействия государства через систему исполнительных органов, обладающих специализированными функциями и иерархической структурой. Этот подход нашел отражение в ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где государственное управление определяется как деятельность органов власти по реализации их полномочий в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности [1].

Понятие «публичное управление» объединяет деятельность государственных и муниципальных органов, направленную на реализацию публичных интересов. И.В. Понкин расширяет этот состав, добавляя структуры, не являющиеся органами власти, но наделенные управленческими функциями, что подчеркивает разнообразие субъектов публичного управления [4, с. 46]. То есть государственные и муниципальные управленческие правоотношения вместе образуют публичные управленческие правоотношения. Наряду с данными видами часто упоминают административные управленческие правоотношения, ведь само происхождение этих правоотношений этимологически связано с управлением.

Административные управленческие правоотношения бывают нескольких типов в зависимости от статуса участников и характера взаимодействия. Так, например, между органами исполнительной власти, не находящимися в субординации, например, между независимыми федеральными министерствами возникают отношения равноправных административных органов. Такие отношения лишены властного характера и строятся на равноправной координации без элементов подчинения. А отношения в субординационной связи включают взаимодействия между вышестоящими и подчиненными органами, например, между Правительством и подведомственными ему учреждениями. Здесь чётко прослеживается управленческий и властный характер, так как один субъект контролирует действия другого. Также существуют отношения между властвующими и невластвующими субъектами, не связанными организационно. Такие отношения возникают, когда граждане или организации обращаются в административные органы за получением услуг, правового статуса или защиты интересов. В этих случаях органы власти выполняют публичные функции без принуждения, просто обеспечивая реализацию прав заявителей.

Обращаем внимание на то, что публичные управленческие правоотношения должны служить общему интересу, а не частному. Такой подход, где публичная администрация служит обществу, а не управляет им, соответствует континентальной теории административного права, где государство направлено на реализацию общего интереса, а не на доминирование. Но не все административные правоотношения связаны с властью и подчинением. Например, административные взаимодействия между участниками дорожного движения или гражданами в общественных местах не имеют властного характера. Даже при участии административных органов не все правоотношения вертикальны и властные. Сегодня административное управление всё чаще переходит от принуждения к предоставлению услуг и партнёрству. Этот подход предполагает минимизацию властного вмешательства государства в жизнь граждан и замену принудительных методов согласованием интересов.

Классификация управленческих правоотношений также возможна внутри конкретного субъекта управления. Например, рассматривая виды управленческих правоотношений в органах внутренних дел О.Ю. Разгон предлагает следующую классификацию [5, с. 10]. По направленности, по его мнению, управленческие правоотношения подразделяются на внутриорганизационные и внеуспеуправленческие; по содержанию – на нормотворческие, поощрительные,

учетно-регистрационные, правопредставительные, разрешительные, справочно-информационные. При этом внутриорганизационные включают нормотворческие и поощрительные производства, тогда как остальные относятся к внешнеуправленческим.

Таким образом, в структуре управленческих правоотношений выделяются несколько компонентов: субъект, состоящий из государственных и негосударственных органов, объект – конкретная сфера координируемых отношений, связанные активной деятельностью, направленной на достижение цели управления, содержание и правовое основание. Управленческие правоотношения могут быть классифицированы по различным основаниям, но общим для них является социальная природа управления. Государственное управление – это один из видов социального управления, где в качестве управляющего субъекта выступают органы власти, представляющие государство. А публичное управление – это взаимодействие всех уровней и институтов власти с целью организованного воздействия на социальные процессы и обеспечения интересов общества.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

2. Гутников О. В. Тенденции развития корпоративного права в современных условиях // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 59-73.

3. Мазеин А. В. Правовое регулирование управленческой деятельности : учебник для вузов. М.: Юрайт, 2024. 189 с.

4. Понкин И. В. Теория публичного управления: учебник. М., 2017. 728 с.

5. Разгон О. Ю. К вопросу о типологизации позитивных административных производств в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2024. № 8. С. 8-11.