

К 100-ЛЕТИЮ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,
ПРОФЕССОРА ВИКТОРА СТЕПАНОВИЧА ОСНОВИНА

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/3/6-11>

РАЗВИТИЕ НАУЧНЫХ ИДЕЙ ПРОФЕССОРА
ВИКТОРА СТЕПАНОВИЧА ОСНОВИНА
В СОВРЕМЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В. В. Гриценко

Воронежский государственный университет

THE DEVELOPMENT OF SCIENTIFIC IDEAS
OF PROFESSOR VIKTOR STEPANOVICH OSNOVIN
IN THE MODERN CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION

V. V. Gritsenko

Voronezh State University

Аннотация: анализ научных трудов выдающегося ученого – профессора Воронежского государственного университета Виктора Степановича Основина показал их актуальность и теоретико-прикладной характер в настоящее время, востребованность для развития современной концепции публичного управления в отношении понятия, признаков, функций, видов управления, а также для практического применения органами публичной власти и их должностными лицами.

Ключевые слова: государственное управление, советское управление, публичное управление, функции управления, концепция публичного управления, единая система публичной власти.

Abstract: the analysis of the scientific works of Professor Viktor Stepanovich Osnovin showed their theoretical and applied nature, their relevance for the development of the modern concept of public administration in relation to the concept, signs, functions, types of management, as well as for practical application by public authorities and their officials.

Key words: public administration, soviet administration, public administration, management functions, concept, unified system of public authority.

Виктор Степанович Основин, доктор юридических наук, профессор Воронежского государственного университета, выдающийся ученый-юрист, 100-летний юбилей которого научная общественность отметила в 2024 г., внес весомый вклад в формирование и развитие юридической науки. В частности, он акцентировал внимание на создании концепции публичного управления.

Термин «концепция» применительно к публичному управлению, к единой системе

публичной власти основательно прижился в юридической науке после внесения изменений, оформленных в виде поправок, в 2020 году в Конституцию РФ¹ и принятия Федерального закона от 9 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», в ст. 2 которого законодатель «скудно» определил единую систему публичной власти как совокупность федеральных органов го-

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : федер. закон от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

сударственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и органов местного самоуправления².

По мнению Ю. В. Ким, именно с появлением в Конституции РФ в 2020 г. норм «о публичной власти» «актуализируется проблема основательного переосмысления теоретических представлений о механизме государства, его структуре и функциональных звеньях – государственных органах и иных носителях властных полномочий»³.

Практически с 2020 г. публичная власть приобрела статус конституционно-правовой категории и стала объектом многочисленных научных исследований, породив различные дискуссии современных ученых⁴. При этом, на что неоднократно указывал Ю. Н. Старилов, термин «государственное управление», соответствен-

но и публичное управление, в Конституции РФ отсутствуют, что представляется нелогичным и неправильным.

По мнению Ю. Н. Старилова, публичное управление это и есть государственное управление (в широком смысле), объединяющее разные уровни организации и функционирования публичной власти с участием и взаимодействием многочисленных государственных, негосударственных, общественных образований, организаций, объединений, коллективов⁵.

Следует также согласиться с мнением А. В. Безрукова о том, что на сегодняшний день «правовая природа и структура публичной власти и ее единой системы в России остаются не вполне согласованными и завершенными»⁶.

Таким образом, можно сделать вывод, что концепция формирования публичного управления нуждается в серьезном доктринальном осмыслении.

На фоне активных научных дискуссий, поиска «завершенности» и «согласованности» концепции публичного управления вполне уместно обратиться к трудам советских ученых, одним из которых является Виктор Степанович Основин.

Большая часть научного наследия В. С. Основина посвящена проблемам социального управления⁷. Уже в то время он развивал идею публичного управления, объединяющего с себе государственное и муниципальное управление.

В. С. Основин определял публичное управление следующим образом: это «деятельность, направленная на мобилизацию людей для достижения различных целей, рассредоточенных во времени». Ввиду того, что управление является деятельностью сознательной, предполагающей наиболее рациональное достижение поставленных целей, необходимо эффективное использование людей, материальных, технических и прочих средств⁸.

⁵ См.: Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1 (40). С. 28.

⁶ Безруков А. В. Правовая природа публичной власти в России : взгляд конституционалиста // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11. С. 10.

⁷ См.: Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж. 1971. 260 с. ; Местные органы государственной власти // Советское государственное право : учебник. М., 1971. С. 573–582 ; Его же. Городской совет – орган социального управления. М., 1983. 128 с.

⁸ См.: Основин В. С. Городской совет – орган социального управления. С. 43.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

³ Ким Ю. В. Конституционная модель публично-властной организации в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 25.

⁴ См.: Авакьян С. А. Обеспечение безопасности личности как задача публичной власти и социума // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 1. С. 3–9 ; Ноздрачев А. Ф. Публичная административная власть и граждане // Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска. Серия «Юбилеи, конференции, форумы. 2023. С. 276–302 ; Кравцова Е. А. О соотношении понятий «гражданское общество» и «публичная власть» и отдельных коллизиях в их нормативном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 21–23 ; Вахрамеев Е. Ю. Институт публичной власти в Конституции РФ и Основном законе ФРГ // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 12. С. 33–36 ; Пилюк Д. Э. Основные подходы к определению понятия «публичная власть» в публично-правовых «государственно-правовых» науках // Lex russica. 2023. Т. 76, № 5 (198). С. 9–20 ; Ким Ю. В. Конституционная модель публично-властной организации в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 25–34 ; Кобзарь-Фролова М. Н. «О терминах «государственное управление» и «публичное управление» в научных трудах, учебной литературе и законодательстве // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 87–101 ; Наумкина В. В. Понятие «единая система публичной власти» // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 3–6 ; Кожевников О. А., Костюков А. Н., Ларичев А. А. Единая система публичной власти : дискуссионные аспекты нормативной регламентации // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 3. С. 49–62 ; Попова О. В. Институционализация единой системы публичной власти в РФ на уровне городского управления и самоуправления // Социально-политические исследования. 2022. № 1 (14). С. 5–23 ; Россинский Б. В. О системе публичного управления // Административное право и процесс. 2024. № 6. С. 3–6.

В учебнике «Советское государственное право», вышедшем в свет в 1983 г., на первой страничке которого опубликован текст гимна Союза Советских Социалистических Республик, В. С. Основин написал две главы (всего в коллектив авторов, кроме него, входили профессор Е. И. Козлова и профессор М. Г. Кириченко): в первой раскрывается понятие советского государственного права, вторая посвящена проблемам науки советского государственного права.

Определяя предмет советского государственного права через специфику общественных отношений, В. С. Основин подчеркивал, что «все они связаны с закреплением и выражением главных, коренных основ устройства советского общества и государства»⁹, так как их стержневой базой является управление делами общества и государства¹⁰. Поэтому в предмет советского государственного права он включал отношения в сфере управления делами государства и общества, т. е. управленческие отношения.

О. Н. Мигущенко считает, что в перспективе при определенных условиях Концепция единой системы публичной власти должна превратиться «в реально и эффективно действующий документ стратегического планирования»¹¹.

По мнению М. Н. Кобзарь-Фроловой, понятие «государственное управление» имманентно понятию «публичное управление, «и связано с деятельностью системы органов публичной власти (в том числе органов местного самоуправления)»¹².

Особое значение В. С. Основин уделял управлению в городах областного подчинения, к которым в советский период относились населенные пункты, являющиеся экономическими и культурными центрами и имеющие определенную численность населения, в частности свыше 50 тыс. человек. При этом на июнь 1982 г. в стране насчитывалось 2103 города, из них примерно 30 % составляли города областного подчи-

нения¹³. В. С. Основин считал город областного подчинения (как объект управления) «сложной социально-экономической системой, включающей комплекс элементов, совокупность и особенности которых определяют специфику города и управления им»¹⁴.

Многие положения науки советского государственного права легли в основу науки современного административного права, базовым фундаментом которого являются управленческие отношения. Публичное управление в настоящее время представляет собой многоаспектную, сложно-правовую категорию. Законодатель в нормативно-правовых актах не дает легальное понятие публичного управления, но в ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляется понятие государственного управления и муниципального управления «общим» понятием «деятельность». Так, государственное управление представляет собой деятельность государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности РФ, а муниципальное управление как деятельность органов местного самоуправления – по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития¹⁵.

Президент РФ своим Указом от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» выделил основные направления, к которым, кроме цифровой экономики, были отнесены: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт¹⁶.

⁹ См.: Советское государственное право : учебник. М., 1983. С. 3.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ См.: Мигущенко О. Н. Концепция единой системы публичной власти // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2023. № 3. С. 14.

¹² Кобзарь-Фролова М. Н. О терминах «государственное управление» и «публичное управление» в научных трудах, учебной литературе и законодательстве // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 100.

¹³ См.: Основин В. С. Городской совет – орган социального управления. С. 5.

¹⁴ Там же. С. 6.

¹⁵ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 17.02.2023) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

Однако на фоне новых вызовов международного и внутреннего характера Президент РФ в целях обеспечения устойчивого экономического и социального развития страны, укрепления государственного, культурно-ценностного и экономического суверенитета, увеличения численности населения страны и повышения уровня жизни граждан, основываясь на традиционных российских духовно-нравственных ценностях и принципах патриотизма, приоритета человека, обеспечения безопасности государства и общественной безопасности, экономического развития, базирующегося на честной конкуренции, предпринимательстве и частной инициативе, высокой эффективности и технологичности, принимает Указ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» с указанием семи национальных целей: сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи; реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности; комфортная и безопасная среда для жизни; экологическое благополучие; устойчивая и динамичная экономика; технологическое лидерство; цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы¹⁷.

Понятие цифровизации определяется как «процесс организации выполнения в цифровой сфере функций и деятельности (бизнес-процессов), ранее выполнявшихся людьми и организациями без использования ими цифровых продуктов»¹⁸.

Учитывая разрозненность положений как по законам, так и подзаконным актам и важность данного регулирования отношений с теоретико-прикладной стороны, представляется целесообразным поддержать мнения современных ученых о необходимости «ускорения» рассмо-

трения и принятия федерального закона о качестве государственного управления¹⁹.

В советский период развития нашего государства, конечно, не было цифровизационных процессов, с одной стороны, это было плохо, т. е. считалось недостатком системы государственного управления, а с другой – и ее достоинством, так как, по справедливому замечанию Н. Г. Канунниковой, «внедрение новых цифровых технологий в государственное управление несет в себе как огромный потенциал, так и всевозможные риски»²⁰.

Безусловно, использование новых информационных, цифровых технологий способствует эффективности публичного управления, но не всегда приводит к положительному эффекту, например, К. В. Коробейникова отмечает, что «цифровые риски могут спровоцировать кризис общественного доверия к процессу принятия решений, что препятствует прогрессу цифровизации в государственно-правовой сфере»²¹.

По справедливому замечанию Н. А. Шевелевой, «современное российское государство многократно усложнилось и требует новых научных разработок в области государственного управления»²². К одному из проблемных моментов в российской системе управления она относит то, что «большая часть современного научного продукта административного права растет из советских еще подходов»²³. Вряд ли можно полностью согласиться с такой позицией, во-первых, наука административного права стремительно развивается; во-вторых, представляется, что современная доктрина публичного управления, безусловно, должна учитывать положительный опыт развития советского управления, используя богатое научное наследие советских

¹⁹ См.: Ноздрачев А. Ф. О законодательных основах реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» (положения de lege lata и предложения de lege ferenda) // Административное право и процесс. 2024. № 5. С. 16.

²⁰ Канунникова Н. Г. Государственное управление в условиях цифровизации : зарубежный опыт, проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 40.

²¹ Коробейникова К. В. Цифровизация государственно-правовой сферы : теоретико-правовой аспект // Аграрное и земельное право. 2023. № 5 (221). С. 12.

²² См.: Шевелева Н. А. Административное право до сих пор базируется на советских подходах // Закон. 2024. № 3. С. 9.

²³ Шевелева Н. А. Там же. С. 9.

¹⁷ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 20. Ст. 2584.

¹⁸ Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» : приказ Минцифры РФ от 1 августа 2019 г. № 428 (документ опубликован не был).

ученых, чтобы избежать тех ошибок, которые были характерны для него и могут повторяться в настоящее время. Подтверждением этому выступает фундаментальность научных трудов Виктора Степановича Основина, которая состоит в теоретическом применении их для развития современной концепции публичного управления, о чем свидетельствует их востребованность и актуальность в отношении понятия, признаков, принципов, функций, видов управления, а также в практическом применении органами публичной власти и их должностными лицами.

Библиографический список

Авакян С. А. Обеспечение безопасности личности как задача публичной власти и социума // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 1. С. 3–9.

Безруков А. В. Правовая природа публичной власти в России : взгляд конституционалиста // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11. С. 7–11.

Вахрамеев Е. Ю. Институт публичной власти в Конституции РФ и Основном законе ФРГ // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 12. С. 33–36.

Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков, Э. В. Талапина, Е. И. Добролюбова, Ю. А. Тихомиров. М. : Дело. 2020. 147 с.

Ким Ю. В. Конституционная модель публично-властной организации в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 25–34.

Кобзарь-Фролова М. Н. О терминах «государственное управление» и «публичное управление» в научных трудах, учебной литературе и законодательстве // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 87–101.

Кожевников О. А., Костюков А. Н., Ларичев А. А. Единая система публичной власти : дискуссионные аспекты нормативной регламентации // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 3. С. 49–62.

Кравцова Е. А. О соотношении понятий «гражданское общество» и «публичная власть» и отдельных коллизиях в их нормативном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 21–23.

Ларичев А. А. Единая система публичной власти : дискуссионные аспекты нормативной регламентации // Правоприменение. 2022. Т. 6, № 3. С. 49–62.

Мигуценко О. Н. Концепция единой системы публичной власти // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2023. № 3. С. 10–15.

Наумкина В. В. Понятие «единая система публичной власти» // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 3–6.

Ноздрачев А. Ф. Публичная административная власть и граждане // Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска. Серия «Юбилей, конференции, форумы». 2023. С. 276–302.

Основин В. С. Городской совет – орган социального управления. М., 1983. 128 с.

Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та. 1971. 260 с.

Пилюя Д. Э. Основные подходы к определению понятия «публичная власть» в публично-правовых «государственно-правовых науках» // Lex russica. 2023. Т. 76, № 5 (198). С. 9–20.

Попова О. В. Институционализация единой системы публичной власти в РФ на уровне городского управления и самоуправления // Социально-политические исследования. 2022. № 1 (14). С. 5–23.

Россинский Б. В. О системе публичного управления // Административное право и процесс. 2024. № 6. С. 3–6.

Советское государственное право : учебник. – М. : Юридическая литература, 1983. С. 3.

Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1 (40). С. 20–31.

Шевелева Н. А. Административное право до сих пор базируется на советских подходах // Закон. 2024. № 3. С. 8–15.

References

Avakian S. A. Ensuring personal security as a task of public authority and society // State power and local self-government. 2024. No. 1. P. 3–9.

Bezrukov A. V. The legal nature of public power in Russia: a constitutionalist's view // Constitutional and municipal law. 2023. No. 11. P. 7–11.

Vakhrameev E. Yu. Institute of public power in the Constitution of the Russian Federation and the Basic Law of Germany // Constitutional and Municipal Law. 2023. No. 12. P. 33–36.

Initiative draft law on ensuring the quality of public administration / V. N. Yuzhakov, E. V. Talapina, E. I. Dobrolyubova, Yu. A. Tikhomirov. Moscow : Delo. 2020. 147 p.

Kim Yu. V. The constitutional model of public authority organization in modern Russia // Constitutional and municipal law. 2023. No. 6. P. 25–34.

Kobzar-Frolova M. N. "On the terms "public administration" and "public administration" in scientific works, educational literature and legislation // Legal policy and legal life. 2023. No. 2. P. 87–101.

Kozhevnikov O. A., Kostyukov A. N., Larichev A. A. Unified system of public authority : controversial aspects of regulatory regulation // Law enforcement. 2022. Vol. 6, no. 3. P. 49–62.

Kravtsova E. A. On the relationship between the concepts of "civil society" and "public authority" and individual conflicts in their regulatory regulation // Constitutional and municipal law. 2021. No. 2. P. 21–23.

Larichev A. A. Unified system of public authority : debatable aspects of normative regulation // Law enforcement. 2022. Vol. 6, no. 3. P. 49–62.

Migushchenko O. N. The concept of a unified system of public authority // Municipal service : legal issues. 2023. No. 3. P. 10–15.

Naumkina V. V. The concept of a "unified system of public power" // State power and local self-government. 2024. No. 4. P. 3–6.

Nozdrachev A. F. Public administrative power and citizens // Voronezh school of administrative law : a quarter of a century of scientific research. Series "Anniversaries, conferences, forums. 2023. P. 276–302.

Osnovin V. S. City Council – a social management body. M., 1983. 128 p.

Osnovin V. S. Fundamentals of the Science of Social Management. Voronezh : Voronezh University Publishing House. 1971. 260 p.

Pilia D. E. Basic approaches to defining the concept of "public authority" in public-law (state-legal) sciences // Lex russica. 2023. Vol. 76, no. 5 (198). P. 9–20.

Popova O. V. Institutionalization of a unified system of public authority in the Russian Federation at the level of city government and self-government // Social and political studies. 2022. No. 1 (14). P. 5–23.

Romanovskaya O. V. On the right to good governance // Constitutional and municipal law. 2023. No. 9. P. 10–17.

Soviet state law : textbook. M. : Legal literature, 1983. P. 3.

Starilov Yu. N. Public administration in the system of a single public authority : terminological result of the constitutional reform // Voronezh State University. Series: Law. 2020. No. 1 (40). P. 20–31.

Talapina E. V. Prospects for legal regulation of the quality of public administration // Administrative law and process. 2021. No. 11. P. 33–36.

Sheveleva N. A. Administrative law is still based on Soviet approaches // Law. 2024. No. 3. P. 8–15.

Воронежский государственный университет
Гриценко В. В., доктор юридических наук,
профессор кафедры административного и административного процессуального права
E-mail: vvgritsenko@mail.ru

Поступила в редакцию: 14.05.2024

Для цитирования:

Гриценко В. В. Развитие научных идей профессора Виктора Степановича Основина в современной концепции публичного управления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 3 (58). С. 6–11. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/3/6-11>

Voronezh State University
Gritsenko V. V., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Administrative and Administrative
Procedural Law Department

Received: 14.05.2024

For citation:

Gritsenko V. V. The development of scientific ideas of professor Viktor Stepanovich Osnovin in the modern concept of public administration // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 3 (58). P. 6–11. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/3/6-11>