

Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского  
Серия «Юридические науки». Том 27 (66). 2014. № 3. С. 100-104.

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС**

**УДК 351.9:342.6**

### **ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

***Бирюкова Н. Н.***

*Таврический национальный университет имени В. И. Вернадского,  
г. Симферополь*

Статья посвящена проблеме соотношения категорий «государственное управление» и «исполнительная власть». Представлены взгляды ученых относительно анализируемого вопроса. Определены черты государственного управления и исполнительной власти. Значение государственного управления рассматривается с трех позиций. Выявлено, что государственное управление и исполнительная власть не тождественны.

**Ключевые слова:** государственное управление, исполнительная власть, социальное управление.

Существование нашего общества в значительной мере зависит от эффективности государственного управления. Роль в понимании природы этого явления играет понимание сущности соотношения категорий государственного управления и исполнительной власти. Вопрос о соотношении этих категорий в настоящее время является в достаточной мере дискуссионным и исследуется с различных точек зрения в рамках различных концептуальных схем. Суть проблемы соотношения исполнительной власти и государственного управления характеризуется рядом факторов, свидетельствующих о том, что в некоторых случаях им присущи как общие черты, так и отличия по некоторым важным характеристикам.

Проблему соотношения государственного управления и исполнительной власти в своих работах рассматривали такие ученые, как В.Б. Аверьянов, И.Л. Бачило, Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, Ю.А. Тихомиров и другие.

Целью работы является определение соотношения между государственным управлением и исполнительной властью. Для достижения поставленной цели в процессе написания статьи автор ставил следующие задачи:

- проанализировать взгляды ученых на термины «государственное управление» и «исполнительная власть»;
- выявить их соотношение.

Для понимания сущности исполнительной власти, органов и субъектов исполнительной власти методологически важно решить вопрос о соотношении государственного управления и исполнительной власти.

Понятие государственного управления как одной из форм государственной деятельности начало формироваться в юридической науке в XVII веке. Рост и усложне-

ние административных дел, развитие полицейского законодательства сделали необходимым создание управленческой теории. Вместе с тем начало разработки теории государственного управления как категории юридической науки во многом связано с именем немецкого юриста Л. фон Штейна.

Еще в пункте 13 Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» от 12 июня 1990 года в качестве важнейшего принципа функционирования России как правового государства было провозглашено разделение законодательной, исполнительной и судебной властей. После принятия Конституции Российской Федерации 1993 года термин «исполнительная власть» стал законодательно закрепленным. После этого последовало практически автоматическое изъятие из нормативной практики терминов «управление», «государственное управление», «орган государственного управления». В стремлении уйти от системы глобального государственного воздействия на развитие экономики в условиях преобладания государственной собственности в системе национальной экономики законодательство отказалось от административно-правового и социального понимания термина «управление» (*administration*) и приняло его толкование в узком гражданско-правовом понятии применительно к сфере государственной собственности.

В результате все органы государственного управления (разных уровней) стали именоваться органами исполнительной власти. Фактически произошла механическая замена в законодательной терминологии, которая нарушила преемственность в наименовании государственных органов и осложнила деятельность государственного аппарата.

Право на жизнь, однако, имеют обе эти государственно-правовые категории, несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации нет упоминаний о государственном управлении. Тем не менее государственное управление – это реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. Однако Конституция Российской Федерации и действующее законодательство Российской Федерации не предложили синонима государственному управлению. В них ничего не говорится, например, об исполнительной деятельности; субъекты этой деятельности представлены, а характер ее не определен. Между тем система разделения власти исходит из того, что каждая ветвь единой государственной власти реализуется в деятельности их субъектов. Поэтому государственное управление по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Следовательно, государственное управление практически осуществляется также в рамках системы государственной власти, базирующейся на началах разделения власти. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, в настоящее время именуемых исполнительными органами, а по существу являющихся органами государственного управления. В подобном смысле государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти.

По справедливому высказыванию профессора Ю.А. Тихомирова, следует учитывать, что исполнительная власть – это в значительной степени категория политико-правовая, в то время как государственное управление – организационно-правовая.

Профессор Ю.А. Тихомиров отмечает невозможность отождествления сферы государственного управления со сферой функционирования исполнительной власти, суммируя виды управления таким образом:

- управление обществом (социальное управление);
- управление государством [1, с. 3; 2, с. 112].

Он понимает государственное управление в двух смыслах: широком и узком. В широком смысле государственное управление – это сфера организующей и распорядительной деятельности государственных органов, а в узком – деятельность органов исполнительной власти, собственно аппарата управления.

Можно выделить следующие черты государственного управления: является организующей деятельностью; носит государственно-властный характер; носит непосредственный деятельностный характер, осуществляется специально уполномоченными на то субъектами; существует разнообразие организационных форм его функционирования; характер решаемых в процессе управления задач обуславливает его динамичность; призвано служить интересам личности, общества; имеет самостоятельные цели.

Значение государственного управления можно рассматривать с трех позиций. Первая (с точки зрения юридической науки) считает государственное управление одной из форм государственной деятельности, сущность которой состоит в практическом исполнении органами исполнительной власти законов в целях реализации функций государства. Вторая (с точки зрения организации менеджмента, политологии) устанавливает, что государственное управление – это государственный менеджмент и управление коллективами в сферах планирования, организации, руководства. Третья (с точки зрения кибернетики, социологии и общей теории управления) утверждает, что это разновидность управления в кибернетическом смысле, а с точки зрения управления обществом – взаимодействие субъектов и объектов при помощи механизма прямых и обратных связей.

В науке административного права к настоящему времени сложилось устойчивое положение о том, что понятие «государственное управление» является более широким по сравнению с понятием «исполнительная власть».

Исполнительная власть в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное управление – это тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть фактически составляет содержание деятельности относительно государственного управления, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

Соответственно, все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления.

Большинство административистов считают государственное управление синонимом государственно-управленческой деятельности в широком смысле и формой реализации исполнительной власти в ее собственном смысле.

До сих пор в законодательстве Российской Федерации не сложилась окончательно единая терминология, касающаяся исполнительной власти.

Так, действующее законодательство Российской Федерации наряду с широким использованием термина «органы исполнительной власти» часто содержит упоминания об «исполнительных органах», о «государственных органах управления», «исполнительных органах государственной власти» и так далее.

Исполнительная власть – абстрактная политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять законы, претворять в жизнь их правовые нормы.

Наиболее удачным, по мнению автора, является представление характерных черт исполнительной власти, которое дается Ю.М. Козловым [3, с. 23–25]. Соглашаясь с Ю.М. Козловым относительно приведенных им признаков власти, выделим главные из них. Исполнительная власть является органичной и относительно самостоятельной ветвью государственной власти, проводником государственной политики в жизнь; она подзаконна по своему характеру и задачам, объективирована в виде хорошо организованной системы органов исполнительной власти; ее деятельность является исполнительно-распорядительной и носит постоянный, непрерывный во времени характер; она является исключительным обладателем материальных ресурсов и властных полномочий принудительного характера.

Говоря о соотношении понятий «исполнительная власть» и «государственное управление», многие исследователи склонны рассматривать их в соотношении логических объектов этих понятий [4; 5].

Представляется более правильной позиция Ю.А. Дмитриева относительно указанного вопроса. Ученый отмечал, что эти категории являются разноуровневыми, разнопорядковыми, то есть их попросту нельзя сравнивать. Для того чтобы привести их к единому знаменателю, следует вспомнить, что государственное управление в узком смысле характеризуется властным характером, а исполнительная власть служит целям реализации управленческих задач [6, с. 226].

Поэтому говорить о тождестве анализируемых терминов было бы неверно. То обстоятельство, что в конституционном законодательстве государственное управление механически заменено исполнительной властью, вызывает сомнение в правильности такого подхода. Дело в том, что говоря об исполнительной власти, мы думаем прежде всего не об абсолютной возможности властного воздействия и его характеристиках, а о системе органов исполнительной власти. Точно так же при упоминании термина «государственное управление» в том смысле, в каком он существовал в ранее действовавшем законодательстве, мы представляем себе систему органов государственного управления.

Таким образом, следует иметь в виду, что организационно (то есть в смысле перечня органов, входящих в структуру) исполнительная власть и государственное управление не тождественны. Государственное управление осуществляется в определенных пределах и органами других ветвей власти единой государственной власти.

#### **Список литературы:**

1. Тихомиров Ю.А. Государственное управление: модели и реальность / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – М. : Юстицинформ, 2006. – № 4. – С. 3–8.
2. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права / Ю.А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2007. – 485 с.
3. Алёхин А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алёхин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М., 2002. – 350 с.

4. Габричидзе Б.Н. Административное право России / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. – М. : ТК «Велби», 2006. – 320 с.
5. Солдатов А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Солдатов, В.А. Мельников. – Волгоград, 2006. – 540 с.
6. Дмитриев Ю.А. Административное право : [учебник] / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. – М. : Эксмо, 2005. – 290 с.

**Бірюкова Н. М. Проблеми співвідношення державного управління та виконавчої влади / Н. М. Бірюкова // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. – 2014. – Т. 27 (66). – № 3. – С. 100-104.**

Статтю присвячено проблемі співвідношення категорій «державне управління» та «виконавча влада». Наведено погляди вчених щодо аналізованого питання. Визначено риси державного управління та виконавчої влади. Значення державного управління розглядається з трьох позицій. Виявлено, що державне управління та виконавча влада не тотожні.

**Ключові слова:** державне управління, виконавча влада, соціальне управління.

#### **THE PROBLEM OF CORRELATION BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AND EXECUTIVE**

*Biriukova N. N.  
Taurida National University named after V. I. Vernadskiy,  
Simferopol*

The article is devoted to finding solutions to the problem of correlation between governance and executive. In the present paper the sources of origin of the term “governance”. Examined the provisions of the current legislation, in particular the Constitution of the Russian Federation with respect to the terms “governance” and “executive”. Found that the term “governance” is not used in the Constitution of the Russian Federation, but it has a place to be.

The article examines the term “interaction” on the basis of development of scientists from different fields of science: philosophy, psychology, and law. As a result of this analysis is formulated, the term “inter-ministerial commission on Environmental Emergencies”.

In the analysis of the topic under study revealed that the science of administrative law to date has developed a stable position: the concept of “governance” – wider compared with the executive branch.

Shown opinions of leading Russian scientists on the problem of correlation between governance and executive.

The article explains the term “governance” in the broad and narrow sense, defined by its characteristic features. The author proposes to consider governance from three perspectives: legal science; management, political science; cybernetics, sociology and general management theory.

The paper focuses on the term “executive”, indicated her symptoms.

The author concluded that the category of public administration and the executive are not identical.

**Key words:** public administration, executive branch, social management.