

# § 7 ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

Купреев С.С.

## СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТ КОНФРОНТАЦИИ К КОМПРОМИССУ

**Аннотация:** Статья посвящена анализу содержания понятия «государственное управление» с позиций теории административного права и теории государственного управления. Учитывая существенные расхождения в понимании данного термина, констатируется необходимость поиска компромисса между представителями той и другой науки по данному вопросу в интересах совместного решения наиболее значимых проблем в области государственного управления. Отдельно рассматривается вопрос о соотношении государственного управления с внутриорганизационной деятельностью в рамках государственного аппарата.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, государственное, управление, теория, наука, содержание, административное, право, категория, понятие

Уровень современной науки во многом зависит от степени разработанности фундаментальных понятий. По словам Б.М. Лазарева, повышение эффективности научных исследований вообще и государственно-правовых в частности предполагает разработку не только прикладных тем, но прежде всего общетеоретических основ науки, а к ним относятся, в том числе, понятия и определения<sup>1</sup>. Все правовые понятия и категории, благодаря тому, что в них подытожены содержательные, предметные знания о правовых явлениях, выступают ступеньками познания, опорными пунктами, через которые правовая наука движется к новым результатам в познании<sup>2</sup>.

Одним из понятий, требующим на сегодняшний день выработки единого подхода к определению его содержания, является понятие государственного управления. То или иное понимание данного термина оказывает определяющее влияние на методологию юридического исследования данной проблемы, преподавания вопросов государственного управления в рамках юридических дисциплин, построения учебных программ и изложения этой темы в юридической литературе. Точное понимание понятия «государственное управление» важно также для нормотворческой и правоприменительной деятельности, поскольку от этого зависят точность

его употребления в нормативных правовых актах, их правильное понимание и применение<sup>3</sup>.

Государственное управление всегда было и сейчас остается самым фундаментальным и одновременно самым трудноопределимым понятием<sup>4</sup>. В административно-правовой науке долгое время велись и продолжают вестись дискуссии по вопросу о сущности и содержании понятия «государственное управление» и его соотношения с понятием «реализация исполнительной власти». Об увлеченности административистов такими дискуссиями говорил еще Ю.М. Козлов в своей книге «Административные правоотношения»<sup>5</sup>. Он указывал на некоторые негативные стороны такой дискуссии, в частности, «что она, во-первых, несколько затянулась, и, во-вторых, нередко уводит ее участников в сторону от решения основных проблем»<sup>6</sup>. Вместе с тем, вопрос об объеме понятия «государственное управление», о его значении в административном праве и соотношении с понятием «реализация исполнительной власти» продол-

<sup>3</sup> См.: Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 6.

<sup>4</sup> См.: Мицкевич Л.А. Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение // Административные правоотношения: вопросы теории и практики. Труды Института государства и права Российской академии наук. 2009. № 1. С. 3.

<sup>5</sup> Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: «Юридическая литература», 1976. 184 с.

<sup>6</sup> Там же. С. 43.

<sup>1</sup> См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Васильев А.М. Правовые категории и их место среди категорий обществоведения. Труды ВЮЗИ. Т. XXXII. М., 1973. С. 101.

жает оставаться на повестке дня, с одной стороны, в силу своей значимости, а с другой – отсутствия по нему определенности. Будучи сложным явлением, государственное управление исследуется под разным углом зрения в рамках различных концептуальных схем<sup>7</sup>.

В советский период вопросы теории государственного управления рассматривались преимущественно специалистами в области административного права. Исследования данного явления с позиций других наук, таких как социология, теория управления, менеджмент, фактически отвергались. Еще одной особенностью, накладывавшей существенный отпечаток на характер исследований того периода, являлась непризнание в Советском государстве принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Примечательны некоторые суждения на этот счет, появившиеся в первые годы становления советской власти в тогдашней юридической печати: «У нас принцип отделения законодательной власти от исполнительной подвергся полному отрицанию. Это вполне последовательно... Поскольку государственная власть всецело находится в руках одного класса, руководимого одной партией, нет никаких побуждений к созданию сдержек и противовесов»<sup>8</sup>. Естественным следствием подобного подхода стало постепенное сосредоточение подавляющего числа государственных функций в руках государственной административной власти, руководимой партийным руководством.

В работах по теории административного права как советского периода, так и современных, большинство ученых показывают удивительное единодушие по вопросу о сущности понятия «государственное управление». Так, например, Ю.М. Козлов понимал под государственным управлением подзаконную юридически-властную организующую деятельность аппарата управления, состоящую в практическом исполнении законов в процессе повседневного руководства хозяйственным и культурно-политическим строительством<sup>9</sup>. К.С. Бельский определяет государственное управление как основанную на законе, организующую, юридически властную деятельность органов исполнительной власти (аппарата государственного управления), состоящую в непосредственном руководстве социально-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством. При этом он включает в это понятие

планирование, издание правовых актов, подбор кадров, координирование и контроль<sup>10</sup>.

Ю.Н. Стариков, говорит о том, что «с точки зрения своего назначения, государственное управление представляет собой явление, призванное осуществлять исполнительную власть»<sup>11</sup>. По мнению В.Д. Сорокина, содержание государственного управления состоит из следующих, тесно взаимодействующих между собой, элементов:

- а) принятие нормативных юридических актов органами исполнительной власти;
- б) применение правовых норм органами исполнительной власти;
- в) организационная работа (в ее статике и динамике) аппаратов органов исполнительной власти;
- г) материально-технические действия, т. е. многообразные вспомогательные, технологические операции<sup>12</sup>.

В учебнике под редакцией Л.Л. Попова государственное управление рассматривается как сфера деятельности и юридическая категория. В качестве сферы деятельности государственное управление понимается авторами как основанная на законах реализация органами исполнительной власти исполнительно-распорядительных функций в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т.д. В свою очередь, под государственным управлением в качестве юридической категории авторы понимают одну из форм государственной деятельности, направленную на исполнение положений законов и иных нормативных правовых актов, осуществляемую Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти и другими субъектами государственного управления, сущность которой состоит в осуществлении ими нормативно определенных задач и функций путем использования принадлежащих им государственно-властных полномочий<sup>13</sup>.

В 2011 и 2012 году соответственно вышли две монографии под редакцией Л. Л. Попова: «Государственное управление и исполнительная власть: содержание и

<sup>7</sup> Административное право Российской Федерации: учебник / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М.: Издательство Юрайт, 2010. С. 16.

<sup>8</sup> Малицкий А. Основные черты хозяйственного права. Трансформация понятия собственности. М., 1924. С. 103.

<sup>9</sup> См.: Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. Часть I. Издательство МГУ, 1969. С. 29.

<sup>10</sup> Бельский К.С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 67.

<sup>11</sup> Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. Том первый. М.: Норма, 2002. С. 154.

<sup>12</sup> См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). Спб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 170.

<sup>13</sup> Административное право Российской Федерации: учебник / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М.: Издательство Юрайт, 2010. С. 16-18.

соотношение)<sup>14</sup> и «Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты»<sup>15</sup>. В указанных работах авторы также отстаивают позицию, согласно которой государственное управление именно как юридическая категория представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность соответствующих государственных органов.

Таким образом можно констатировать, что большинством ученых – административистов понятие «государственное управление» рассматривается в узком понимании как исполнительно-распорядительная деятельность (административная деятельность) государственного аппарата, результатом чего является фактическая постановка знака равенства между данным понятием и понятием «реализация исполнительной власти». Данный подход со временем приобрел догматическое значение, и сегодня превалирует в научной и учебной литературе по административному праву. При этом авторы, придерживающиеся данного подхода к определению термина «государственное управление», обычно выделяют следующие характерные черты данного понятия: подзаконность; подотчетность и подконтрольность; исполнительная деятельность и руководство; наличие властных полномочий; организующий характер деятельности; повседневность и непрерывность; осуществление государственного управления специальными субъектами.

Однако начиная с 80-х годов прошлого столетия «монополия» административно-правовой науки на исследование проблем государственного управления в нашей стране стала заканчиваться. Государственное управление стали изучать с позиций и других наук, например, социологии, теории управления, менеджмента. Постепенно сложилась в самостоятельную отрасль знаний теория государственного управления, предлагающая несколько иной взгляд на содержание рассматриваемого нами понятия.

Так, например, Б.П. Курашвили писал: «В общественных науках государственное управление понимают по-разному: одни употребляют этот термин в строгом («широком») смысле, считая, что государственное управление – это регулирующая деятельность государства в целом, другие же в условном («узком») смысле, сводя государственное управление к одной только административной деятельности или деятельности исполнительно-распорядительных органов государства. Условное («узкое») понимание не принято общественной

наукой в целом, но около полувека используется в теории советского административного права и других юридических дисциплинах»<sup>16</sup>. Далее ученый приводит цитату из «Политики» Аристотеля: «Государственное устройство означает то же, что и порядок государственного управления, последнее же олицетворяется верховной властью в государстве»<sup>17</sup>, и не видит никакой необходимости пересматривать такой взгляд. «В наших условиях он означает, что государственным управлением занимается прежде всего высший представительный орган государства, а вместе с ним и все другие его органы. Отказ от термина «государственное управление» в узком смысле влечет за собой то, что органы государства не следует подразделять на «органы государственной власти» и «органы государственного управления». Это синонимы»<sup>18</sup>.

Г.В. Атаманчук в своей работе «Теория государственного управления» отмечает, что «государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу»<sup>19</sup>. При этом он указывает на три обязательных свойства государственного управления: управленческое воздействие опирается на силу государственной власти; распространенность государственного управления на все общество (его всеобщность); системность<sup>20</sup>.

«Государственное управление (управление государством), понимаемое в самом широком смысле этих слов, – это целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, всех ее органов, всех должностных лиц, то есть реализация государственной власти во всех ее формах и методах. Разные органы выполняют свои (частичные) задачи по управлению государственными делами неодинаково. По-своему это делает парламент, по-своему правительство, суды, прокуратура, министерства и т.д.»<sup>21</sup>.

Таким образом, с точки зрения правового подхода теория государственного управления изучает управляющую деятельность государства в целом; формами государственного управления в этом смысле выступают законодательная деятельность, осуществляемая пред-

<sup>14</sup> Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.

<sup>15</sup> Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты: монография / Л.Л. Попов, Е.В. Мигачева, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.

<sup>16</sup> Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М.: «Наука», 1987. С. 89-90.

<sup>17</sup> Аристотель. Сочинения: В 4 т. М.: Мысль, 1984. Т. 1. С. 457.

<sup>18</sup> Курашвили Б.П. Указ. соч. С. 91.

<sup>19</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2004. С. 62.

<sup>20</sup> Там же. С. 58-62.

<sup>21</sup> Система государственного управления / С.Ю. Наумов и др. М.: Форум, 2012. С. 21.

ставительными органами государственной власти, исполнительная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти, и правосудие, осуществляемое системой судебной власти.

В итоге приходится констатировать существенное расхождение двух сфер науки по вопросу о толковании понятия «государственное управление». Нельзя назвать приемлемой ситуацию, когда в нескольких отраслях науки один и тот же термин понимают практически диаметрально противоположно. Это создает существенные трудности во взаимодействии той и другой науки, а для студентов, зачастую одновременно изучающих теорию государственного управления и административное право, данная ситуация может стать непреодолимым препятствием в понимании сути как государственного управления, так и содержания соответствующих учебных дисциплин.

Для теории административного права четкое понимание содержания государственного управления традиционно имеет краеугольное значение. Именно в зависимости от той или иной трактовки данного понятия определяется предмет административного права, содержание административно-правовых отношений, что в свою очередь влияет на построение отрасли в целом. Однако большинство представителей административно-правовой науки не склонны идти на компромисс с теорией государственного управления и с социологическим пониманием государственного управления. Отстаивается позиция, что «в юридической науке в условиях действия современных государственно-правовых принципов, закрепленных в Конституции РФ, и прежде всего таких, как правовое государство, разделение властей, идеологическое многообразие и многопартийность, указанный подход к рассмотрению государственного управления в широком смысле слова нельзя признать обоснованным»<sup>22</sup>.

Вместе с тем, в административно-правовой литературе имеют место и иные взгляды на рассматриваемую проблему. По словам И. И. Веремеенко, «канули в лету органы государственного управления и то узкое понимание государственного управления, о котором мы тогда говорили. Сейчас ведь новые принципы организации государственной власти – все органы власти занимаются управлением»<sup>23</sup>. Примечательно и суждение Б. М. Ла-

зарева, высказанное в работе «Компетенция органов управления», ставшей со временем классической, о необходимости «сблизить терминологию науки управления... и терминологию административного права (как отрасли права и как науки), причем сделать это в основном на базе выводов общей теории управления»<sup>24</sup>.

Сегодня, когда теория государственного управления стала в нашей стране общепризнанной наукой, накоплен значительный теоретический и практический материал, касающийся системы государственного управления, такой вывод представляется как никогда актуальным. На наш взгляд, науке административного права нецелесообразно далее игнорировать достижения науки государственного управления: гораздо рациональнее предпринимать попытки выработки совместных подходов к рассмотрению тех явлений, в области которых пересекаются интересы представителей той и другой области знания. В условиях, когда государство осуществляет активные меры по модернизации страны, реформированию системы и повышению эффективности государственного управления, возникает объективная необходимость во взаимодействии двух наук в целях выработки теоретической основы проводящихся реформ.

Со временем становится все более очевидной проблема крайней «размытости» предмета административного права, возникающей вследствие попыток урегулирования слишком широкого круга отношений, связанных с государственным управлением. Зачастую административное право вторгается в сферы, которые должны изучаться с позиций других наук. Так, наиболее ярко это проявляется в области методов государственного управления: как правило, в учебной литературе по административному праву в соответствующем разделе речь идет об основах убеждения и принуждения, об административных и экономических методах (эти вопросы очевидно относятся к «зоне ответственности» теории государственного управления), вместе с тем, такие собственно административно-правовые методы, как лицензирование, аккредитация, сертификация, практически остаются без внимания.

Государственное управление в современном мире представляет собой чрезвычайно сложную систему, стоящую на основе целого комплекса социальных, экономических и собственно управленческих законов. Следовательно, изучение вопросов государственного управления с позиций отдельно взятой правовой науки на сегодняшний день не представляется возможным, напротив, правовая наука (в частности, административно-правовая) должна воспринять уже имеющиеся достижения науки управления и на их основе стоять теоретическую основу административно-правового регулирования соответствующих общественных отношений.

<sup>22</sup> Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты: монография / Л.Л. Попов, Е.В. Мигачева, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 126-127.

<sup>23</sup> Веремеенко И.И. К вопросу о предмете административного права // Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики (по материалам конференций) / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. Великий Новгород, 1999. С. 27.

<sup>24</sup> Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 71.

Вместе с тем, на сегодняшний день понятие «государственное управление» как исходная категория административного права во многом сужает содержание административно-правового регулирования. Такую позицию отстаивает, в частности, П.И. Кононов, перечисляя основные группы общественных отношений, регулируемых посредством прямого руководства со стороны государства:

1) управленческие отношения, в том числе внутриорганизационные, в системе органов исполнительной власти и иных государственных органов, в том числе органов законодательной и судебной власти, подведомственных им учреждений;

2) отношения по управлению государственным имуществом;

3) управленческие отношения в системе вооруженных сил, иных войск, воинских (специальных) формирований;

4) управленческие отношения, возникающие в условиях чрезвычайных ситуаций, а также в условиях военного и чрезвычайного положения.

Во всех остальных сферах функционирования государства и общества, подводит итог ученый, государственное управление либо вообще не осуществляется, либо осуществляется фрагментарно, то есть по отдельным вопросам. Таким образом, сфера отношений, регулируемых административным правом и образующих его предмет, гораздо шире сферы государственного управления<sup>25</sup>.

Отдельного внимания заслуживает включение в понятие «государственное управление» внутриорганизационных управленческих отношений в рамках системы государственных органов. В настоящее время все большее количество исследователей указывают на то, что государственное управление и внутриорганизационное управление в государственном аппарате – это два различных вида деятельности, отличающихся друг от друга как по своей социальной сущности и содержанию, так и по своей правовой природе<sup>26</sup>. Л.А. Мицкевич отмечает: «Как не может быть правосудием внутриорганизационная деятельность судебной власти, так не является государственным управлением и внутриорганизационная управленческая деятельность исполнительной власти. Это отличие отмечалось всегда, но в современных условиях методологически такой подход приобретает принципиальное значение, поскольку может изменить систему и акценты административного права, например, теорию актов (административными являются только

акты, направленные вовне) и теорию административного процесса (отношения только между государством и гражданином), теорию административного договора (он не должен носить внутренний характер) и, в первую очередь, теорию административных правоотношений»<sup>27</sup>.

По мнению автора, с подобной позицией вполне можно согласиться. С одной стороны, внутриорганизационное управление в рамках системы государственных органов никак нельзя приравнивать к чисто корпоративному управлению в силу различной природы того и другого. С другой стороны, внутриорганизационное управление нельзя признать и составной частью государственного управления: оно призвано лишь создавать условия для последующей эффективной реализации государственной власти, что как раз коренным образом отличает этот вид управления от управления в рамках иных, негосударственных организаций.

Нами проанализированы лишь отдельные вопросы, касающиеся государственного управления и требующие своего скорейшего научного разрешения. При этом вопрос о выработке единообразного понимания понятия «государственное управление» является ключевым как для теории административного права, так и для теории государственного управления. Очевидно, что широкое и узкое понимание указанного понятия настолько далеки друг от друга, что по сути приходится говорить о совершенно разных явлениях, искусственно объединяемых одним термином. Хотелось бы надеяться, что представители той и другой науки в итоге смогут достичь консенсуса и прийти к единому знаменателю по поводу содержания государственного управления как важнейшей государственно-правовой категории.

#### Библиография:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., Омега-Л, 2004.
2. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
3. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты: монография / Л.Л. Попов, Е.В. Мигачева, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012.
4. Купреев С. С. О термине «государственное управление» в современном административном праве // Административное право и процесс. 2011. № 6.

<sup>25</sup> См.: Кононов П.И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 3.

<sup>26</sup> См.: Андреев Д.С. Внешняя направленность как признак административно-правового акта // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 2. С. 112.

<sup>27</sup> Мицкевич Л.А. Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 5-6.

5. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. М.: «Наука», 1987.
6. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
7. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988.
8. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974.
9. Рыжов В.С. К судьбе государственного управления // Государство и право. 1999. № 2.
10. Система государственного управления / С.Ю. Наумов и др. М.: Форум, 2012.
11. Черкасов К.В. Государственное управление: концепции современного понимания // Гражданин и право. 2010. № 6.
3. Gosudarstvennoe upravlenie v Rossii i zarubezhnyh stranah: administrativno-pravovye aspekty: monografiya / L.L. Popov, E.V. Migacheva, S.V. Tihomirov; pod red. L.L. Popova. M.: Norma: INFRA-M, 2012.
4. Kupreev S. S. O termine «gosudarstvennoe upravlenie» v sovremennom administrativnom prave // Administrativnoe pravo i process. 2011. № 6.
5. Kurashvili B.P. Ocherk teorii gosudarstvennogo upravleniya. M.: «Nauka», 1987.
6. Lazarev B.M. Kompetenciya organov upravleniya. M., 1972.
7. Lazarev B.M. Gosudarstvennoe upravlenie na etape perestroyki. M., 1988.
8. Lunev A.E. Teoreticheskie problemy gosudarstvennogo upravleniya. M., 1974.
9. Ryzhov V.S. K sud'be gosudarstvennogo upravleniya // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 2.
10. Sistema gosudarstvennogo upravleniya / S.Yu. Naumov i dr. M.: Forum, 2012.
11. Cherkasov K.V. Gosudarstvennoe upravlenie: koncepcii sovremennogo ponimaniya // Grazhdanin i pravo. 2010. № 6.

**References (transliteration):**

1. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: kurs lekcij. M., Omega-L, 2004.
2. Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitel'naya vlast': sodержanie i sootnoshenie / L.L. Popov, Yu.I. Migachev, S.V. Tihomirov; pod red. L.L. Popova. M.: Norma: INFRA-M, 2011.