

**Пётр Павлович Сергун**

*Профессор кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор*  
E-mail: sergun-pp@yandex.ru

## Государственная власть и государственное управление

**Аннотация:** *вопросы государственной власти и государственного управления всегда входили в сферу изучения различных наук. С изменением общественных отношений, облика государств, формированием новых управленческих структур, глобальными мировыми изменениями под воздействием научно-технического прогресса соответственно формируется и современное законодательство. С принятием Конституции РФ 1993 г. перед наукой административного права встал вопрос о таких категориях, как «государственная власть» и «государственное управление», причем последнее понятие вызывает особенный интерес. В статье рассматриваются некоторые научные взгляды о месте государственного управления в системе государственной власти. Приводится авторская позиция.*

**Ключевые слова:** *Конституция РФ 1993 г., государство, государственная власть, государственное управление, управление, форма, содержание.*

**Pjotr Pavlovich Sergun**

*Professor of the Department of administrative and municipal law of the Saratov State Law Academy, doctor of legal sciences, professor*

## State Power and Public Administration

**Annotation:** *issues of state power and public administration have always been incorporated in the field of study of various sciences. With the change of social relations, appearances of states, formation of new administrative structures, global world changes under the impact of scientific and technological progress, the current legislation respectively becomes shaped. When the Constitution of 1993 was adopted the science of administrative law faced the question concerning such categories as the “state authority” and “public administration”, whilst the latter notion triggers particular interest. The article discusses some scholarly views of scientists concerning the place of governance in the system of government. The author’s view is stated.*

**Keywords:** *Constitution of Russian Federation 1993, state, state power, state governance, administration, form, content.*

Конституция Российской Федерации 1993 г. поставила перед отраслями Российской правовой системы много новых задач. В настоящее время отдельные задачи решены, другие находятся в стадии завершения, но есть задачи, решение которых до настоящего времени вызывает острую дискуссию.

В первую очередь, необходимо отметить, что Конституция РФ 1993 г., по сути либеральная (по-иному отразила вопросы конституционного строя, собственности, права и свободы человека и гражданина, государственного устройства и др.), активизировала деятельность государственной власти и государственного

управления. Нужно было в срочном порядке проводить реформы и создавать новые структуры не только для государственной власти, но и для государственного управления в соответствии с ее положениями. Однако проведение реформ требовало научного обоснования, которого просто не было. Мы жили в другой стране, с другими отношениями и порядком. И все научные исследования, знания были направлены на обеспечение того государства и общества, которое было ранее. Новый Основной Закон закрепил новые положения, которые в СССР даже не рассматривались. Например, ст. 10 закрепила принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Органы этих властей были самостоятельны. Применительно к административному праву появился термин «исполнительная власть». Термин же «государственное управление» в новом законе закреплен не был. Возник вопрос: государственное управление уже ушло в прошлое или оно должно проявлять себя в другом статусе?

Отметим, что до настоящего времени среди ученых нет единой точки зрения на этот счет. Научные споры продолжаются. Появились работы, которые рассматривали термины «управление», «государственное управление», «публичное управление», «государственно-административное управление», «административное управление» в соответствии с новыми современными подходами. Давались различные определения этим терминам, их значительное количество. Например, специалисты отмечают, что сегодня насчитывается около двухсот определений управления<sup>1</sup>. Однако определить место института государственного управления, с учетом того, что он не нашел отражение в Основном Законе и идущих в науке о нем споров, до настоящего времени не удалось. М. В. Костенников отмечал, что несмотря на то, что в юридической литературе понятию «государственное управление» посвящено большое количество работ, его единого определения и функций до сих пор выработано не было<sup>2</sup>.

Конечно, проблемами управления необходимо заниматься. Управление должно отвечать современным вызовам. Однако вопрос сегодня стоит по-другому: что первично — государственная власть или государственное управление? В советский период вопросам государственного управления уделялось первостепенное значение. После Октябрьской революции 1917 г. в стране возникла необходимость создания государственного управления нового типа. Почти все научно-практические исследования были направлены на решение этой проблемы. Проводились исследования и по вопросам власти. С принятием Конституции РФ 1993 г. тенденция по изучению вопросов государственного управления сохранилась, и ученые начали размышлять над тем, под каким углом это явление необходимо изучать, если оно не упоминается в Основном Законе. Были высказаны различные точки зрения. Например, Ю. М. Козлов отмечал, что в рамках государственного управления практически реализуется исполнительная власть<sup>3</sup>. Исходя из такой формулировки не ясно, существует ли государственное управление в других ветвях власти

<sup>1</sup> См.: Попов Л. Л., Мигачёв Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011. С. 31.

<sup>2</sup> См.: Костенников М. В. К вопросу о некоторых актуальных проблемах административного права // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2013. № 4. С. 71–95.

<sup>3</sup> См.: Козлов Ю. М. Административное право. М., 2002. С. 20.

и иных государственных органах. По мнению Г. В. Атаманчука, государственное управление есть практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочивания, сохранения либо преобразования, опирающееся на его властную силу. Оно необходимо любому обществу, организованному в форме государства, в том числе и в союзе государств<sup>1</sup>. Но в чем состоят механизмы государственного управления? Ю. Н. Стариков отмечает, что государственное управление является более широким понятием по отношению к исполнительной власти; оно обуславливает качественные характеристики последней и наблюдается в деятельности всех ветвей государственной власти<sup>2</sup>.

На наш взгляд, найти место государственному управлению, раскрыть сущность и пределы его действия можно, обратившись к положениям Конституции Российской Федерации 1993 г., а точнее — через соотношение терминов «государственная власть» и «государственное управление». Содержание данной Конституции отражает, в первую очередь, термин «государственная власть». «Государственное управление» можно выделить только в косвенном аспекте. Исходя из такого положения можно считать, что понятие «государственная власть» по отношению к понятию «государственное управление» первично. Более точно эти два понятия целесообразно рассмотреть через философские категории «форма» и «содержание». Содержание, будучи определяющей стороной целого, представляет единство всех составных элементов объекта, его свойств, внутренних процессов, связей, противоречий и тенденций, а форма есть способ существования и выражения содержания<sup>3</sup>.

Исходя из этого, к философской категории «форма» (или «государственная власть») необходимо относить: а) законодательную, исполнительную, судебную власть, которые осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации; б) государственную власть субъектов Российской Федерации; в) государственную власть иных органов, не относящихся к законодательной, исполнительной, судебной власти (например, прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.).

Государственная власть осуществляет свои специальные полномочия, исходящие от каждого органа государственной власти. Совокупность управленческих и иных отношений, не затрагивающих специальные полномочия всех государственных органов, и составляет в целом, на наш взгляд, государственное управленческое начало. В этом аспекте государственное управление можно рассматривать как общую категорию для государственной власти. В то же время можно рассматривать его и как часть применительно к каждому органу государственной власти. Полномочия каждого органа государственной власти отражены в различных правовых документах: Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях

<sup>1</sup> См.: Административное право : учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М., 2003. С. 53.

<sup>2</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С. 191.

<sup>3</sup> См.: *Философский энциклопедический словарь.* М., 1983. С. 621.

Правительства РФ и других нормативных правовых актах. В этих документах отражается как специальная, так и управленческая деятельность каждого государственного органа. По мнению М. В. Костенникова, государственное управление — это то, без чего не может функционировать ни одно государство. Государственное управление осуществляется по широкому спектру проблем социальной действительности, в ходе его осуществления используются методы как прямого, так и косвенного воздействия. Для того, чтобы в современный период государственное управление было эффективно, необходимо совершенствовать формы и методы его реализации, а также укреплять режим законности и дисциплины во всех без исключения управленческих структурах<sup>1</sup>.

Следует отметить, что деятельность каждого органа государственной власти является предметом регулирования различных отраслей права, например, конституционного права, административного права, гражданского права, финансового права и других. Можно констатировать, что государственное управление «обслуживает» государственную власть. Они взаимосвязаны. Поэтому законодатель не закрепив понятие «государственное управление» в Основном Законе, в то же время от него не отказался. Сложную категорию «государственное управление», в которую включаются не только управленческие, но и другие полномочия органов государственной власти, кроме специальных, необходимо рассматривать как производную от понятия «государственная власть».

Конечно, эта точка зрения неоспорна и требует дополнительных научных обоснований. Ю. Н. Стариков отмечал, что термин «государственное управление», видимо, не потеряет, несмотря на изменения в понятийном аппарате различных наук, изучающих этот феномен, своего важнейшего значения в практике функционирования государства, по крайней мере, до тех пор, пока существует само государство. Именно с позиций взаимосвязи понятий «государство» и «управление» следует рассматривать сущность государственного управления. При этом не исключено, что с развитием новых политических и экономических отношений могут изменяться формы и методы управления, может возрастать важность одних функций управления и ослабевать значение других<sup>2</sup>.

В данном высказывании Ю. Н. Стариков рассматривает «государственное управление» через понятия «государство» и «управление». Подобная точка зрения также привлекает внимание. Однако понятие «государство» имеет свою глубокую содержательную и смысловую нагрузку. С позиции права понятие «государство» является более широким по отношению к понятиям «государственная власть» и «государственное управление». В нашем подходе, опираясь на понятие «государственная власть», мы будем ближе к раскрытию сущности государственного управления. Используя философские категории «форма», «содержание», можно отметить, что государственное управление функционирует во всех ветвях власти и других государственных органах, не входящих в систему разделения властей. Отличие лишь в степени участия. Государственное управление, в зависимости от субъектов управления, объектов управления,

<sup>1</sup> См.: Костенников М. В. Указ. соч.

<sup>2</sup> См.: Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 152.

содержания управления, в каждом государственном органе будет использовать различные способы и методы воздействия на правоотношения. Везде, где существует государственная власть, параллельно ей проявляет себя и государственное управление. Поэтому не закрепление понятия «государственное управление» в Конституции Российской Федерации 1993 г. вовсе не означает, что оно ушло в прошлое. Государственное управление там, где существует государственная власть. Государственная власть как философская категория «форма» выражает содержание государственного управления.

### Пристатейный библиографический список

1. Административное право : учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. — М. : Изд-во РАГС, 2003. — 392 с.
2. Козлов, Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов. — М. : Юристъ, 2002. — 554 с.
3. Костенников, М. В. К вопросу о некоторых актуальных проблемах административного права // *Вестник Административного права и практики администрирования*. — 2013. — № 4. — С. 71–95.
4. Попов, Л. Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачёв, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — М. : Норма, 2011. — 320 с.
5. Стариллов, Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы / Ю. Н. Стариллов. — Воронеж : Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 1998. — 392 с.

### References

1. *Administrativnoe pravo: uchebnik* [Administrative law: textbook] / general ed. by G. V. Atamanchuk. — M.: Izd-vo RAGS, 2003. — 392 p.
2. Kozlov, Ju. M. *Administrativnoe pravo* [1. Administrative law] / Ju. M. Kozlov. — M.: Jurist, 2002. — 554 p.
3. Kostennikov, M. V. *K voprosu o nekotoryh aktual'nyh problemah administrativnogo prava* [On some topical problems of administrative law] // *NB : Administrativnoe pravo i praktika administrirovanija*. — 2013. — No. 4. — P. 71–95.
4. Popov, L. L. *Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitel'naja vlast': sodержanie i sootnoshenie* [Public administration and executive power: their content and ratio] / L. L. Popov, Ju. I. Migachjov, S. V. Tihomirov; ed. by L. L. Popov. — M.: Norma, 2011. — 320 p.
5. Starilov, Ju. N. *Administrativnoe pravo: v 2 ch. Ch. 1: Istorija. Nauka. Predmet. Normy* [Administrative law: in 2 parts Part 1: History. Science. Object. Rules] / Ju. N. Starilov. — Voronezh: Izd-vo Voronezhsk. gos. un-ta, 1998. — 392 p.