

УДК 342.9:342.6

**Е. А. Гетьман,**  
канд. юрид. наук,  
старший научный сотрудник,  
начальник отдела координации правовых исследований  
аппарата президиума Национальной академии  
правовых наук Украины,  
г. Харьков

## **ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ**

В статье проанализированы основные подходы ученых к разграничению таких понятий, как «исполнительная власть» и «государственное управление». Исследованы вопросы их соотношения в странах бывшего СССР и Европы.

*Ключевые слова:* разделение государственной власти, исполнительная власть, государственное управление.

Для выяснения сущности деятельности органов исполнительной власти важно определить понятие государственного управления и его значение в реализации функций исполнительной власти и ее органов. Следует отметить, что вопрос соотношения понятий государственного управления и сущности деятельности органов исполнительной власти стали предметом внимания ученых еще в XIX в.

На сегодняшний день проблема соотношения понятий «исполнительная власть» и «государственное управление» нашла отражение в работах таких известных исследователей, как В. Б. Аверьянов, А. Н. Бабич, И. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, С. В. Тихомиров, В. Н. Шаповал

и др. Итак, вопрос о соотношении сущности деятельности исполнительной власти и государственного управления не является новым в украинской юридической науке. В связи с тем, что сегодня в Украине происходит реформирование системы органов исполнительной власти, он не только не теряет своей актуальности и значимости, но и требует проведения дополнительных исследований.

Целью статьи является разграничение понятий государственного управления и сущности деятельности органов исполнительной власти. Ее предлагается достичь путем анализа подходов ученых к пониманию государственного управления и исполнительной

власти, на основании чего разработать авторский подход к их разграничению.

Российская исследовательница И. Л. Бачило отмечает, что «термины «исполнительная власть» и «государственное управление» являются парными и тесно взаимосвязанными ... в истории развития государственной власти эти термины иногда занимали приоритетное место и объяснялись одно посредством другого» [10, с. 26].

В. Ермолин подчеркивает, что вопрос соотношения исполнительной власти и государственного управления актуален и в современной зарубежной и отечественной теоретической науке и практике исполнительной власти [7, с. 29].

В советское время неприятие принципа разделения государственной власти, понятия исполнительной власти также воспринималось негативно, как буржуазный термин. Активно применялось и развивалось понятие государственного управления, которое понималось как относительно «самостоятельный вид деятельности государства» наряду с деятельностью государства именно органов государственной власти (Советов народных депутатов всех уровней), правосудия и прокурорского надзора. С обретением Украиной независимости и

введением конституционного принципа разделения государственной власти виды деятельности государства, которые имели место в советское время, потеряли свое значение. Таким образом, вид деятельности государства, который назывался «государственное управление», получил новое определение – «исполнительная власть» [3, с. 18, 7, с. 29], но своей сущности и значения не утратил.

Однако на сегодня ученые-правоведы однозначно не определились относительно тождественности или соотношения юридических явлений государственного управления и исполнительной власти. Так, В. Б. Аверьянов считает, что категории исполнительной власти и государственного управления не совпадают, а соотносятся друг с другом следующим образом: во-первых, государственное управление является видом властно организующей деятельности вообще, которая осуществляется и вне системы государственных органов исполнительной власти (внутри органов разных ветвей государственной власти между руководителем и подчиненными должностными лицами в аппарате парламента, судах, органах прокуратуры и других государственных органах или внутри предприятий, учреж-

дений, организаций государственного сектора между администрацией и персоналом), во-вторых, следует учитывать, что функции исполнительной власти в демократических государствах реализуются не только органами именно исполнительной власти, а делегируются органам местного самоуправления, даже некоторым общественным организациям и вообще содержание функций исполнительной власти равнозначно присущ и «местному самоуправлению как форме организации в целом публичной власти». Так, «диалектика соотношения понятий «исполнительная власть» и «государственное управление»» заключается в том, что определенные функции государственного управления реализуются вне исполнительной и одновременно определенные функции исполнительной власти реализуются вне государственного управления [3, с. 18, 19].

С. В. Тихомиров и И. Л. Бачило также поддерживают точку зрения относительно соотношения этих понятий и отмечают, что государственное управление – более широкое понятие по сравнению с исполнительной властью. То есть, каждый орган исполнительной власти является органом государственного

управления. Вместе с тем, напротив, не каждый орган государственного управления – орган исполнительной власти [2, с. 305].

Из понятия государственного управления, предложенного А. Ф. Мельником, усматривается отождествление понятий исполнительной власти и государственного управления. Он считает, что государственное управление – это «один из видов деятельности по осуществлению государственной власти (наряду с законотворчеством и правосудием), которое заключается в практической реализации организационных, исполнительно-распорядительных функций по воплощению в жизнь требований и осуществлению на этой основе управленческого влияния относительно определенных объектов» [5, с. 75].

А. Н. Бабич со ссылкой на В. Б. Аверьянова отмечает, что правильное понимание исполнительной власти возможно только путем установления органической связи исполнительной власти и государственного управления. То есть, характер исполнительной власти обусловлен именно ее назначением и отражает «ее органическое единство с содержанием управленческой деятельности государства». В свою очередь,

В. Н. Шаповал «устанавливает синонимичность понятий исполнительной власти и государственного управления». Однако именно А. Н. Бабич считает приемлемым мнение С. В. Тихомирова, который отрицает тождество категорий государственного управления и исполнительной власти, и отмечает, что государственное управление – это организационно-правовая форма «осуществление исполнительной власти, вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть, поскольку она является политико-правовой категорией, в то время как государственное управление – организационно-правовой» [2, с. 305].

П. Т. Василенков определяет государственное управление как исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, которая заключается в ежедневном непосредственном и оперативном воздействии на почти все общественные отношения в государстве [15, с. 213].

Ю. М. Козлов считает, что государственное управление исполнительной деятельностью государства реализуется исполнительным аппаратом или органами государственного управления, и основной целью

его является обеспечение выполнения законов [11, с. 8].

Ю. П. Битяк не отождествляет понятия исполнительной власти и государственного управления, которое он характеризует как вид государственно-властной деятельности. Соотношение этих понятий он видит в том, что государственное управление рассматривается как исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти и «категория «исполнительная власть» является политико-правовой, а категория «государственное управление» – организационно-правовой» и единственный объект, объединяющий их, это исполнительная направленность [1, с. 18]. Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что на сегодня ученые «разделились» на две группы: представители первой (В. Б. Аверьянов, И. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, С. В. Тихомиров и др.) считают, что понятие исполнительной власти и государственного управления не являются тождественными, а эти правовые категории соотносятся друг с другом и не могут существовать друг без друга; представители второй (В. Т. Василенков, Ю. М. Козлов, А. Ф. Мельник, В. Н. Шаповал и др.), в свою очередь, отождествляют эти кате-

гории. По нашему мнению, понятие исполнительной власти и государственного управления не могут быть тождественными. Мы поддерживаем ученых, которые считают, что эти категории соотносятся между собой и определяют государственное управление как форму организационно-исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти.

Термин «государственное управление» довольно распространен в современной юридической литературе, но сегодня он не закреплен в Конституции Украины и почти исчез из практики формирования нормотворческой деятельности (т. е. по содержанию нормативно-правовых актов). Это может быть объяснено стремлением отказаться на уровне нормативного закрепления от любых проявлений организации деятельности государственной власти советского периода. Но отказ от термина «государственное управление» не может отменить его сущности и значения для деятельности органов исполнительной власти. Так, сегодня ученые обсуждают вопрос о необходимости конституционного утверждения понятия государственного управления. Н. Р. Нижник считает, что «повседневная практика госу-

дарства в Украине убеждает в необходимости легитимизации и соответствующей трактовки понятия государственного управления» [13, с. 23].

В. Ермолин, в свою очередь, отмечает, что понятие государственного управления в достаточной мере применяется в нормативно-правовых актах по вопросам организации деятельности органов исполнительной власти и не имеет категоричной необходимости в фиксации понятия государственного управления на конституционном уровне [7, с. 30]. Так, в Законе Украины «О Кабинете Министров Украины» установлено, что одной из основных задач Кабинета Министров является осуществление управления объектами государственной собственности, деятельность Кабинета Министров Украины направляется на обеспечение государственного управления в сфере экономики, финансов, социальной политики и т.д. [8, п. 6 ч. 1 ст. 2, ст. 19], в Регламенте Кабинета Министров предусмотрено, что последний решает «вопросы государственного управления в сферах, отнесенных к его компетенции», члены Кабинета Министров «несут ответственность за состояние дел в порученной сфере государственного управления» и др. [14, п. 3

§ 1 гл. 1; п. 2 § 4 гл. 2]. В Законе Украины «О центральных органах исполнительной власти» применяется формулировка «относится к сфере управления министерств, других центральных органов исполнительной власти» [9, п. 3 ст. 2]. Таким образом, видно, что в нормотворческой практике при определении деятельности органов исполнительной власти применяются термины «управление», «государственное управление».

Важно, что в конституциях ряда стран при определении исполнительной власти применяется термин «государственное управление» и сопутствующие к нему. Например, в Конституции Узбекистана применяется термин «высшие органы власти и управления», в Конституции Республики Беларусь говорится, что исполнительную власть осуществляет Кабинет Министров, который является центральным органом государственного управления, Конституцией Литвы установлено, что «правительство решает вопросы государственного управления», Конституции Кыргызстана – правительство решает все вопросы государственного управления, за исключением вопросов отнесенных к компетенции Президента и парламента [7, с. 30]. Таким

образом, на конституционном уровне закреплено соотношение исполнительной власти и государственного управления в странах постсоветского пространства.

В европейских странах, например в Германии, исполнительная власть понимается как управленческая и административная деятельность [6, с. 206], во Франции правительство выполняет политические и административные (осуществления публичного управления, обеспечения повседневного исполнения законов) функции [12, с. 199]. Таким образом, независимо от попытки избежать применения термина «государственное управление» в украинском конституционном нормотворчестве, мировой опыт регулирования организации деятельности исполнительной власти свидетельствует, что сущностью его повседневной деятельности является государственное управление. Управленческим содержанием исполнительной власти выступает деятельность органов исполнительной власти «по управлению государством и обществом», которая контролируется со стороны органов других ветвей государственной власти и реализуется в пределах своей компетенции, установленной законом [2, с. 306].

Учитывая это, следует отметить, что значение органов исполнительной власти заключается именно в осуществлении государственного управления во всех сферах обеспечения жизнедеятельности государства и народа Украины в формах управленческой и исполнительно-распорядительной деятельности. Органы законодательной и судебной ветвей власти наделены законом специфической, ограниченной сферой деятельности и также осуществляют управленческую деятельность, но только в пределах своего аппарата, а органы власти «управляют» государством вообще. В. С. Гошовский, со ссылкой на В. Н. Шаповала, даже отмечает, что органы исполнительной власти, осуществляя

управленческую (исполнительно-распорядительную) деятельность, «осуществляют общее руководство государственными делами» и в юридической литературе встречаются предложения некоторых ученых об отказе от самого термина «исполнительная власть» как такового, что на современном этапе не соответствует содержанию деятельности таких органов [4, с. 123]. Но мы считаем, что согласно классического распределения государственной власти, характерного для демократических государств, ветвь власти, на которую возлагаются функции обеспечения организации и выполнения законов в стране (государственного управления вообще), должна называться исполнительной властью.

**Список літератури:** 1. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 2. *Бабич О. М.* Виконавча влада та її місце в системі державної влади / О. М. Бабич // Держава і право : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 50. – С. 302–309. 3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с. 4. *Гошовський В. С.* Правова природа та особливості органів виконавчої влади як однієї з гілок влади [Електрон. ресурс] / В. С. Гошовський // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 121–125. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11gvcozv.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11gvcozv.pdf). 5. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. 6. *Егорова М. О.* Правовые основы деятельности Правительства ФРГ / М. О. Егорова, А. А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205–215. 7. *Єрмолін В.* До питання про співвіднесеність понять виконавчої влади і державного управління / В. Єрмолін // Право України. – 2002. – № 9. – С. 29–32. 8. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591 (із змінами) / [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/25917/page?text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED>. 9. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166 (із змінами) / [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/page?text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED>. 10. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И. Л. Бачило. – М. : Юристъ, 1998. – 432 с. 11. *Козлов Ю. М.* Советское административное право / Ю. М. Козлов. – М. : Знание, 1984. – 208 с. 12. *Козырин А. Н.* Пра-

# ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

---

вовое регулирование деятельности правительства Франции / А. Н. Козырин // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 198–213. **13.** *Нижник Н.* Про співвідношення державного управління і виконавчої влади / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник УАДУ при Президентові України. – 2000. – № 4. – С. 23–29. **14.** Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р., № 950 (із змінами) / [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show?nreg=950-2007-%EF&find=1&text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED&x=0&y=0>. **15.** Советское административное право : учебник / [под. ред. П. Т. Василенкова]. – М. : Юрид. лит., 1990. – 576 с.

## ВИКОНАВЧА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Гетьман Є. А.

У статті проаналізовано основні підходи науковців до розмежування таких понять, як «виконавча влада» та «державне управління». Досліджено питання їх співвідношення у країнах колишнього СРСР та Європи.

*Ключові слова:* поділ державної влади, виконавча влада, державне управління.

## EXECUTIVE POWER AND GOVERNANCE: VALUE CONCEPTS

Getman E. A.

The paper analyzed the basic scientific approaches to separation of concepts such as «executive» and «governance». Investigated the relationship between these concepts in the former Soviet Union and Europe.

*Key words:* division of government, the executive, governance.

*Поступила в редакцію 20.03.2013 г.*