

Шевелькова Маргарита Евгеньевна, магистрант,
Саранский кооперативный институт (филиал)
Российский университет кооперации

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО СООТНОШЕНИЕ С КАТЕГОРИЕЙ «ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ»

Аннотация. Целью работы является анализ научных воззрений на понятие и сущность государственного управления, анализируются основные подходы к проблеме соотношения категорий «государственное управление» и «исполнительная власть». Предлагается понимать государственное управление как комплексное, системное явление, призванное осуществлять исполнительную власть.

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

Термин «государственное управление» играет важнейшую роль в науке административного права, являясь одним из наиболее фундаментальных понятий данной научной дисциплины. Однако, несмотря на широкое распространение этого термина как в Российской Федерации, так и за рубежом, до настоящего времени не достигнуто консенсуса относительно его точного, единого определения и содержания.

Данная ситуация осложняется тем, что теоретическое понимание и практическое использование термина «государственное управление» находится в зависимости от политико-правовой, социально-экономической конъюнктуры в различных государствах. Соответственно, значение феномена «государственное управление» может существенно различаться в зависимости от контекста и специфики правовой, политической, экономической системы конкретной страны.

Например, в СССР, как отмечает Б.Ф. Россинский, «многие годы исполнительные и распорядительные органы отождествлялись с органами государственного управления... Применительно к последним в ст. 97 Конституции СССР 1936 г. было прямо сказано, что Советы депутатов трудящихся руководят подчиненными им органами управления» [10]. Интересно, что в юридическом словаре 1953 г. понятие «исполнительная власть» отсутствует. Однако есть определение государственного управления СССР как исполнительно-распорядительной деятельности органов советского государства, состоящей в практическом осуществлении задач построения коммунистического общества. Иными словами через понятие «государственное управление СССР», определялся выход на исполнительные функции государственной власти.

Вопрос о необходимости широкого понимания государственного управления, т.е. не только как деятельности исполнительных и распорядительных административных структур, а как совокупной работы всех государственных органов, стал актуальным в 50-е гг. прошлого века. Это было обусловлено как анализом недостатков в практике государственного управления, так и, главным образом, появлением в 1948 г. и дальнейшим бурным развитием кибернетики – «науки об управлении, регулировании, приеме, обработке и выдаче информации в сложных динамических системах» [10].

Что же из себя представляет государственное управление? В самом общем виде – это специфическая форма социального управления, которая традиционно ассоциируется с развитием и функционированием, прежде всего, такой отрасли права как административное право.

В частности, Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляет государственное управление в качестве деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.



Приведем мнения различных авторов для понимания того, насколько разными могут быть воззрения исследователей на проблему определения государственного управления

Исследователь Г.А. Купряшин рассматривает государственное управление как служебно-административное явление, утверждая, что государственное управление – это «профессиональная деятельность государственных служащих по выполнению решений, принимаемых законодательной, исполнительной и судебной властями» [9].

Довольно распространенной является позиция, что государственное управление «вид социального управления, связанный с целенаправленным использованием на основе общих принципов механизмов государственного принуждения, которые могут быть применены как в управлении государством, так и общественной структурой» [6]; Н.И. Глазунова определяет государственное управление как целенаправленное, организующее, регулирующее воздействие государства через систему его органов и должностных лиц на общественные процессы, отношения и деятельность людей [5]; Г.В. Атаманчук считает, что «государственное управление это способ практического, организационного, сознательного управляющего воздействия на регулирование, поддержание, изменение различных структур общества и жизнедеятельности людей путем применения властных полномочий государством» [3], т.е. государственное управление предлагается понимать как социальный и правовой феномен, представляющий собой форму целенаправленного влияния на развитие общественных отношений.

Государственное управление относительно особых характеристик публичного управления можно рассматривать как «целенаправленное влияние всех государственных структур на функционирование общества и его отдельных сфер, при котором удовлетворяются общественные нужды и интересы, достигаются значимые для всех цели и воплощается воля социума.

Наиболее распространенным в науке является понимание государственного управления как политико-административного явления. Государственное управление рассматривается в широком смысле как «непрерывное осуществление государственной власти, выражаемое в принятии политико-государственных решений и их реализации, в контроле за соблюдением в обществе режима законности и правопорядка» [7]. В узком смысле понятие «государственное управление» включает в себя только исполнительно-распорядительную деятельность органов государственного управления. При этом, государственное управление есть «целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов государственной исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства» [4].

Несмотря на многообразие позиций по определению понятия «государственное управление», ряд ученых приходят к мысли, что государственное управление как сущность и явление, содержание и формы, воздействие и деятельность в других своих многогранных выражениях существует реально в единстве и взаимосвязи в качестве сложной, целостной системы [2]. Таким образом, системный анализ позволяет понять государственное управление как комплексное явление, теоретически глубоко осмыслить его сущность и предназначение. На наш взгляд, данный подход является методологически верным, позволяющим раскрыть многоаспектную правовую природу государственного управления как института.

По верному замечанию Б.Ф. Россинского, исполнительная власть является фундаментальной подсистемой глобальной системы государственного управления [10].

Одна из популярных точек зрения в вопросе соотношения понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» заключается в том, что «государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в пределах которой реализуется исполнительная власть» [1]. Второй подход к соотношению исполнительной власти и государственного управления, по сути, является более содержательным, чем первый:



«государственное управление – более широкое понятие по сравнению с исполнительной властью, последняя, в известном смысле производна от государственного управления, поскольку призвана определять объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности» [1].

Можно выделить и другие точки зрения, в частности, исполнительная власть понимается как «абстрактная политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять требования законов, претворять в жизнь правовые нормы, обеспечивать функционирование государственных органов, защищать права и свободы человека» [11].

Кроме того, в науке административного права отмечается, что каждый орган, осуществляющий исполнительную власть, представляет собой элемент системы государственного управления. Однако, не каждое звено этой системы обладает статусом субъекта исполнительной власти в конституционно-правовом понимании.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что понятие «государственное управление» шире по сравнению с понятием «исполнительная власть». В известном смысле исполнительная власть производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. В то же время государственное управление – это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность [12]. Государственное управление представляет собой важнейший государственно-правовой институт, призванный осуществлять исполнительную власть

Список литературы:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало, 2003. – 595 с.
2. Атаманчук Г.В. Сущность государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1980. – 256 с.
3. Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. – М.: РАГС, 2008. – 397 с.
4. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Норма, 2007. – 815 с.
5. Глазунова Н. И. Система государственного управления. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 552 с.
6. Государственное и муниципальное управление: учебник для вузов / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Лось, Ю.А. Холоденко. – М.: Юрайт, 2026. – 281 с.
7. Иванова А.А. Научные основы государственного и муниципального управления: учеб. пособ. – Ижевск: ИЭ и У ФГБОУ ВО «УдГУ», 2018.
8. Калина Е.С., Меркурьева А.И. К вопросу о понятии «государственное управление» // Проблемы права. – 2015. – № 6 (54). – С. 53-57.
9. Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов. – М.: Издательство Юрайт, 2026. – 582 с.
10. Россинский Б.Ф. Исполнительная власть и государственное управление // Lex Russica. – 2018. – №7 (140). – С. 24-38.
11. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1. – М. НОРМА. 2002. – 711 с.
12. Четвериков В.С. Институт государственного управления и правового регулирования в деятельности исполнительной власти // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – №2. – С. 160-165

