

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

**«МАМБЕТКУЛОВ А.Ш.
ст. преподаватель кафедры
«Конституционного и муниципального
права» КГЮА
ualibrary@mail.ru**

Рассматривая сущностные характеристики исполнительной власти, автор сопоставляет категории «исполнительная власть» и «государственное управление». В статье акцентируется, что функциональное слияние в публичной организации общественных процессов не отождествляет, но объединяет в одно целое государственное управление и исполнительную власть. При этом исполнительная деятельность (деятельность органов исполнительной власти) всегда есть государственное управление. Государственное же управление, полностью поглощая данный вид деятельности, распространяет свое влияние в иные сферы общественных и политико-правовых отношений.

Considering the essential characteristics of the executive power, the author compares the category of "executive power" and "governance". The article emphasizes that the functional organization of the merger in the public social processes did not identify, but they are united into one state management and the executive. While executing activity (activity of executive power) is always a government. State management is fully absorbing this type of activity, extending its influence into other spheres of social, political and legal relations.

В частности, исполнительная власть, в соответствии с теорией и, как правило, для демократического государства, - принципом разделения властей, трактуется в качестве определенного проявления государственной власти. С ним связывают, во-первых, функционирование особых звеньев государственного аппарата - органов государственного управления и, во-вторых, прямую направленность деятельности этих субъектов на обеспечение практической реализации (исполнения) общих норм, устанавливаемых субъектами представительной, президентской и правительственной власти в целях урегулирования различных сторон общественной жизни¹.

В данном случае, основное отличие исполнительной власти от всего прочего массива властеотношений пролегал в соотношении области решения и исполнения. Однако, это не «устраняет» само понятие государственного управления, а лишь модифицирует его применительно к новым политическим реалиям.

Управление предполагает использование власти, права и, вытекающие отсюда, возможности принимать решения, отдавать распоряжения, добиваясь их исполнения. Государство, по сути своей, есть ни что иное, как организация политической власти и управления. Осуществление государственного управления, таким образом, становится возможным благодаря централизованной власти, воплощающей общую волю объединенных в политический союз (государство) людей (граждан). В широком, социально-политическом смысле, государство являет собой тип общественной организации, выполняя функции социального управления. Деятельность государства в области социального управления неразрывно связана с реализацией государственной власти, государственно-правовыми институтами, институтами ответственности и контроля. В более конкретизированном значении, приводя идею политической воли в реальность, власть реализует собственный политико-правовой потенциал, выделяя концепцию системы государственного аппарата.

Вполне закономерным, в данном случае, выглядит суждение, в котором государственное управление представляется «средством, орудием реализации воли

¹ Кони́н Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г.

господствующей в обществе власти, выраженной в положениях конституции и других законодательных актах»² [2,с.14]. Не случайно государственное управление в некоторых развитых правовых государствах рассматривается как инструмент для достижения целей управления, в то время как эти цели управления определяются правящей партией или элитой, а не интересами общественного блага и без учета прав граждан. В такой ситуации успешность управления определяется просто тем, добилось ли оно целей, поставленных партией или элитой³ [3,с.54-55].

Здесь, по мнению В.А. Козбаченко, совмещается как собственная воля управляющей системы, так и ее отдельных субъектов разных уровней, что говорит о сложном процессе волеобразования и волеутверждения в управленческой деятельности государства⁴ [4,с.95]. Определяя социальный смысл механизма осуществления государственного управления, автор делает вывод о том, что под ним следует подразумевать закономерную взаимосвязь социальных явлений, действий и событий, в результате которых происходит организующее-властное согласование общественных волеизъявлений, учет всеобщих интересов, определение целей, разработка и принятие решений, а также их реализация с помощью имеющихся у государства ресурсов (власти, аппарата, методов, средств). Он действует внутри политической системы общества, институты которой как непосредственно (через субъект государственного управления), так и опосредованно (через объекты управления) влияют на содержание и структуру государственного управления, формы и методы его осуществления, определяют их целесообразность и эффективность [4, с.96].

В данном смысле государственное управление определяется как целенаправленное, властно-организующее воздействие государства на общественные процессы в соответствии с приоритетными задачами социально-экономических и политических преобразований⁵ [5,с.38].

Государственное управление, - по мнению Р.Р. Дархамбаева, - представляет собой властное действие, направленное на поддержание общества в состоянии устойчивого равновесия и выступающее в этом качестве как необходимое условие поддержания существующего социального порядка. В своем конкретном наполнении оно выступает как приведение в движение, прежде всего, человеческих, а затем информационных и материальных ресурсов. Чем более развитым является общество и чем далее оно продвинулось по пути социального прогресса, тем более дифференцированной становится его внутренняя структура, тем более усложняется процесс государственного управления и тем более объемным по содержанию он становится⁶ [6,с.38].

Таким образом, основным отличием государственного управления от иных видов социальной регуляции выступает то, что его источником является государственная власть. Характер этого властно-организующего (управленческого) воздействия, его пределы, принципы и формы опосредуются правовым порядком, санкционированным самим государством. Это предопределено объективной необходимостью государства, права и государственного управления, как уникальной разновидности управления вообще, а также ее связью с социально-политическими и иными специфическими для конкретного общества факторами, в частности. По мере развития общественных отношений, формируются новые потребности, удовлетворить которые любое государство может только путем сознательной

² Пикулькин А.В. Система государственного управления. 4-е изд. перераб и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 14

³ Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право. История развития и основные современные концепции. Курс лекций. М., «Юрист», 2002 г. С. 54-55

⁴ Козбаченко В.А. Правовые основы государственного управления. Общая часть. Учебное и научно-практическое пособие. – М.: ИКФ «ЭКМОС». 2003. С. 95

⁵ Уваров В.Н. Теория государственного управления. Учебник Петропавловского Северо-Казахстанской юридической академии. 2006 г. С. 38

⁶ Дархамбаев Р.Р. Административные реформы в сфере государственного управления. С.38//Вестник. Научно-методический журнал Кыргызской Государственной юридической Академии № 3, 2008. С. 38

организацией. Государство в лице его уполномоченных органов выступает здесь действенным механизмом публичной власти и обеспечения осуществления функций управления делами общества – государственного управления.

Поясним, что особенность государственной власти проявляется в том, что ее объект и субъект, как правило, не совпадают. Властвующий и подвластный, чаще всего, разделены. Лишь в демократическом обществе возникает тенденция сближения субъекта и объекта власти, ведущая к их частичному совпадению. Член демократического общества является первоносителем и источником государственной власти, а действующие институты непосредственной и представительной демократии предстают фундаментальными гарантиями права граждан на управление делами государства. Все органы государственной власти, в том числе и органы исполнительной власти, должностные лица имеют над собой верховную власть народа и, соответственно являются одновременно объектом и субъектом власти.

Обобщая вывод о том, что исполнительная власть в значительной мере является политико-правовой категорией, в то время как государственное управление - организационно-правовой, некоторые авторы акцентируют способность и возможность исполнительной власти оказывать воздействие на общественные и частные проявления и процессы и подчинять их своей воле. Исполнительная власть, при этом, не должна отождествляться с видом государственной деятельности. «Соответствующий вид такой деятельности не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительную власть нельзя рассматривать как исполнительную деятельность. Власть - сущностное выражение такой деятельности. В силу этого исполнительная власть не тождественна государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности, связанный с реализацией исполнительной власти»⁷ [7].

Согласно другой точке зрения, исполнительная власть является ветвью единой государственной власти, но она не может отождествляться с видом (формой) государственной деятельности. Исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности, равно как и системе органов исполнительной власти, а также государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть⁸ [8, с.14-16].

Можно лишь в части согласиться с данными суждениями. В частности, очевидно, что в этом случае государственное управление рассматривается как организационно-правовая форма осуществления исполнительной власти, в рамках которой она практически и реализуется. Однако, по нашему мнению, - это попытка противопоставить различные функциональные плоскости, а на правовом языке – функциональные институты государства, обнаруживая при этом разнородные результаты, которые не могут решить задачу теоретико-правового анализа.

Во-первых, реализуя свои функции по исполнению, реализации законов, иных нормативно-правовых решений, осуществляя при этом действия распорядительного характера, органы исполнительной власти, обладают полноценным объемом властных полномочий. Сама же исполнительная власть осуществляется посредством деятельности уполномоченных органов и должностных лиц, т.е. специализированной структурированной системы, а не как нечто аморфное, а потому предназначена для осуществления определенного вида государственной деятельности и, в частности, государственного управления.

Во-вторых, исполнительная власть в теоретико-правовой плоскости, конечно же, не тождественна государственному управлению. Это разные институциональные явления, тем не менее, существует достаточно определенная сфера их пересечения, создающая функциональное поле государственно-властной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти, где доминируют управление и исполнительство, как качественные характеристики целевого назначения исполнительной власти в целом.

⁷ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г.//СПС «Гарант».

⁸ Алехин А.П., Кармолицкий А.И., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, Теис, 1996. С. 14-16

Существует, например, точка зрения, согласно которой исполнительная власть, по существу, составляет содержание деятельности государственного управления, выражая ее функциональную (исполнительную) направленность. В этом смысле государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти⁹ [9,с.12-14]. Характерным, в данном случае, является следующее классическое для отечественной теории права определение: «Управленческая, исполнительная деятельность (государственное управление) представляет собой основанную на законах реализацию исполнительными органами государственной 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.»¹⁰ [10].

Если уж быть более категоричными, то, обобщая два выше приведенных вывода относительно соотношения «государственного управления», «исполнительной власти» и «исполнительной деятельности», нельзя, на наш взгляд, проводить оценочную параллель между институтом государственного управления, рассматриваемого в качестве организационно-правовой формы, а исполнительной власти, как сущности, ее наполняющей. В данном случае, следует говорить о разновидности государственного управления, когда речь идет об управлении, осуществляемом органами исполнительной власти. Во-первых, функции государственного управления присущи не только органам исполнительной власти, но и другим ветвям власти (например, представительной) и институтам (например, правоохранительным). Во-вторых, институт государственного управления – это самостоятельный государственно-правовой институт, имеющий свои организационно-правовые формы, содержание, функциональное назначение, цели и принципы. Институт государственного управления также имеет собственную систему и организационно-функциональную структуру.

Что касается понятия государственного управления, выработанного юридической наукой как организационно-правовой формы осуществления исполнительной власти, вида государственной деятельности, направленного на исполнение законов и иных нормативных правовых актов, то оно берет отправное начало от понятия «управление», используемого в кибернетике, социологии, теории управления, политологии, экономике и ряде других наук. Кибернетика, в частности, выработала основные правила, которые присущи управленческим процессам в любых системах и определила управление как функцию организованных систем различной природы.

На сегодняшний день управление является сложной организационной системой, интегрируемой из различных подсистем и элементов. Она включает в себя организационную структуру аппарата управления как основной системообразующий элемент. Ряду современных правоведов присущ многоаспектный подход к анализу сущности государственного управления. В учебнике «Административное право», авторами которого являются Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков, отмечается, что государственное управление - это целенаправленная организующая, подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления (обусловленные функциями самого государства) на основе и во исполнение законов в различных отраслях и сферах социально-культурного, хозяйственного и административно-политического строительства¹¹ [11,с.26-33].

Исполнительная власть – категория политико-правовая, однако институционально, подобно выше приведенному примеру, дробима на составляющие, характеризующие ее элементарное применение в практике государственной деятельности. Поэтому большинство правоведов сходятся во мнении, что политико-правовое значение исполнительной власти состоит в ее организующем и распорядительном характере. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в различных сферах общественной деятельности.

⁹ Овсянко Д.М. Административное право. Учебное пособие для юридических факультетов и институтов. М., Юристъ, 1995. С. 12-14

¹⁰ Теория государства и права. Саратов, 1995.

¹¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2008. С. 26-33

Содержание исполнительной власти образуют реальная власть государства, направленная на организацию процесса по осуществлению законов и иных нормативных решений. И это связано с тем, что для исполнения закона необходимы распорядительные (организующие, координирующие и контролирующие) действия государства. Их осуществляет государственная администрация, выполняющая задачи постоянного и целенаправленного управления людьми, а через них - имуществом и общественными процессами.

Более предметно к определяющим элементам сущностной характеристики государственной исполнительной власти относятся:

- исполнение общих предписаний, т.е. решений представительной, президентской и правительственной власти;

- реализация исполнительной власти через систему специальных исполнительных органов власти;

- волевые импульсы исполнительной власти, проявляющиеся в принятии управленческих решений и организации их исполнения в процессе и в результате осуществления управленческой деятельности как особого и специфического вида государственной деятельности и основной формы реализации исполнительной власти [1].

Функциональное слияние в публичной организации общественных процессов не отождествляет, но объединяет в одно целое государственное управление и исполнительную власть. Поэтому, с учетом развития государственно-правовых отношений, актуализации современных тенденций властеотношений, усиления роли исполнительной власти в государстве, а также повышения ответственности государства перед обществом и гражданином, следует, на наш взгляд, подвергнуть переоценке соотношения понятий «государственное управление» и «исполнительная власть».

Не стоит забывать, что социальная концепция власти обосновывает объективную потребность во властном механизме воздействия на поведение людей. Смысл этого механизма состоит в употреблении волевого, целенаправленного принуждения для обеспечения реализации социальных программ, соответствующих социальным интересам отдельных граждан и группы людей¹² [12,с.36]. Великими исследователями нового времени и современности обосновывается социальная природа власти, как наиболее эффективного средства интеграции и сохранения социального порядка.

Таким образом, в своей деятельности органы государственного управления, а они в большей своей части и есть органы исполнительной власти, обладают необходимым объемом власти для реализации управленческих функций, и, как правило, в пределах узкоспециальной компетенции. Следовательно, власть является не содержанием, а инструментом, средством, с помощью которого и возможно управление делами государства и общества.

Исходя из сказанного, власть не может составлять содержание института государственного управления. Скорее наоборот. Во-первых, у института государственного управления, как мы рассматривали выше, свое собственное институциональное, внутреннее и функциональное наполнение. А выход в сферу политико-правовую – это нарушение институциональных границ. Границы государственного управления, как вида государственной деятельности, превосходят даже пределы властного исполнительства. Центральный орган представительной власти, прежде всего, парламент, осуществляя законодательную и представительную функции, также реализует управленческие функции в масштабе всего государства. Казахстанский ученый В.Н. Уваров, по данному вопросу подчеркивает: «Представительные органы по своему функциональному назначению являются важным звеном в организационной структуре государственного управления. ..В соответствии с Конституцией Парламент осуществляет законодательные функции государства. Законы, в свою очередь, обладают всеми признаками управленческих решений, представляют собой важнейшие элементы в механизме управляющего воздействия на общественные отношения»¹³ [13,с.87-88]. Совершенно справедливо автор утверждает о том, что «..закон является государственным решением особого рода. Как субъект государственного управления Парламент при помощи

¹² Белиспаев А.М. Некоторые теоретические вопросы государственной власти в Республике Казахстан. - Алматы, 2008. С. 36

¹³ Уваров В. Н. Теория государственного управления: Учеб. пособие. Часть 2: Система государственного управления. - Алматы: КазГЮА, 2001. С. 87-88

законов осуществляет целенаправленное регулирующее воздействие на общественные процессы в интересах всего общества и государства»¹⁴.

Профессор Ю.М. Козлов, разделяя данную позицию, считает, что управление различными сторонами государственной общественной жизни не является исключительной функцией исполнительного аппарата государства, так как в этом процессе активно участвуют и другие субъекты единой государственной власти, парламент, местные представительные органы, суды. Конкретизируя участие органов исполнительной власти в процессе государственного управления, автор добавляет, что главное в содержании управляющего воздействия состоит не столько в принятии соответствующих решений (например, законов), а в их реализации, т.е. в строгом проведении в жизнь содержащихся в них юридически-властных требований - это и есть процесс исполнения¹⁵ [14,с.24].

Н.В.Осадчая и Н.В.Гончар, по данному вопросу отмечают, что в определенной мере процесс исполнения осуществляет и сам законодатель, однако он не в состоянии взять на себя данную функцию в полном объеме, поэтому возникает необходимость в специализированном управленческом звене государственного аппарата, осуществляющем такое управление в исполнительно-распорядительном варианте. Следовательно, исполнение - это (в рассматриваемом аспекте) и есть по существу непосредственная государственно-управленческая деятельность, т.е. управляющее воздействие и исполнительство полностью совместимы, т.е. тождественны¹⁶ [15].

Соответственно, исполнение - это и есть по существу непосредственная государственно-управленческая деятельность, т.е. управляющее воздействие и исполнительство полностью совместимы. *Иначе говоря*, государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Но при этом уже государственное управление составляет содержание деятельности органов исполнительной власти, выражая, прежде всего, ее функциональную (исполнительную, управленческую и распорядительную) направленность. В этом смысле верен тезис о том, что «Управление - это исполнительная власть в действии» [1].

Таким образом, мы приходим к выводу, что исполнительная деятельность (деятельность органов исполнительной власти) всегда есть государственное управление. Государственное же управление, полностью поглощая данный вид деятельности, распространяет свое влияние в иные сферы общественных и политико-правовых отношений.

Данный вывод подчеркивает конституционно-правовая трансформация института государственного управления. До обретения государственной независимости и принятия новых демократических конституций независимых государств, бывшие союзные республики руководствовались конституционными положениями об органах государственного управления, являющимися также исполнительно-распорядительными органами. Конституционное признание демократической идеи единства государственной власти и функционального разделения ее на три ветви власти, взаимодействующих между собой в системе сдержек и противовесов, привело к поглощению органов управления организационной системой исполнительной власти.

¹⁴ Там же

¹⁵ Административное право: Учебник/Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., «Юристъ», 1999. С. 24

¹⁶ Осадчая Н.В., Гончар Н.В.Правовая природа терминов «государственное управление» и «исполнительная власть» и их судьба в российском законодательстве// «Законодательство и экономика», N 5, май 2004 г./СПС «Гарант».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г.
2. Пикулькин А.В. Система государственного управления. 4-е изд. перераб и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
3. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право. История развития и основные современные концепции. Курс лекций. М., «Юристъ», 2002 г. (410 с).
4. Козбаченко В.А. Правовые основы государственного управления. Общая часть. Учебное и научно-практическое пособие. – М.: ИКФ «ЭКМОС». 2003.
5. Уваров В.Н. Теория государственного управления. Учебник Петропавловского Северо-Казахстанской юридической академии. 2006 г.
6. Дархамбаев Р.Р. Административные реформы в сфере государственного управления. С.38//Вестник. Научно-методический журнал Кыргызской Государственной юридической Академии № 3, 2008.
7. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г.//СПС «Гарант».
8. Алехин А.П., Кармолицкий А.И., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, Теис, 1996.
9. Овсянко Д.М. Административное право. Учебное пособие для юридических факультетов и институтов. М., Юристъ, 1995.
10. Теория государства и права. Саратов, 1995.
11. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М., 2008.
12. Белиспаев А.М. Некоторые теоретические вопросы государственной власти в Республике Казахстан. - Алматы, 2008.\
13. Уваров В. Н. Теория государственного управления: Учеб. пособие. Часть 2: Система государственного управления. - Алматы: КазГЮА, 2001.
14. Административное право: Учебник/Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., «Юристъ», 1999.
15. Осадчая Н.В., Гончар Н.В. Правовая природа терминов «государственное управление» и «исполнительная власть» и их судьба в российском законодательстве// «Законодательство и экономика», N 5, май 2004 г.//СПС «Гарант».