

Мир науки. Социология, филология, культурология <https://sfk-mn.ru>

World of Science. Series: Sociology, Philology, Cultural Studies

Выпуск 3 – 2017 <https://sfk-mn.ru/issue-3-2017.html>

URL статьи: <https://sfk-mn.ru/PDF/15SFK317.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Одинцова Ю.В. Государственное управление и исполнительная власть в России // Мир науки. Социология, филология, культурология, 2017 №3, <https://sfk-mn.ru/PDF/15SFK317.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

Одинцова Юлия Владимировна

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Россия, Москва

Студент ДГМУ

E-mail: Prosperous2017@yandex.ru

Государственное управление и исполнительная власть в России

Аннотация. Проблемы исполнительной власти всегда находились в центре внимания юридической науки. Им посвящены сотни статей и книг. Тем временем теория государственного управления все еще не предложила законченных определений во многих вопросах. Не случайно понятие и сущность исполнительной власти являются в известной мере дискуссионными. В данной статье исследуются основные определения «исполнительной власти», «государственного управления» и «государственной власти», возникновение данных понятий в законодательстве Российской Федерации и объяснение их неравнозначности. Здесь же освещены различные точки зрения на эти определения в научных работах деятелей юридических наук, начиная с советского периода и по настоящее время.

Проведен анализ механизма реализации исполнительной власти. Отражен процесс трансформации терминов, вызванный политическими изменениями в государстве, следствием которых стала смена преобладающей формы собственности, экономической модели развития и, в связи с чем государственная власть разделилась на исполнительную, законодательную и судебную ветви власти. Рассмотрено соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть».

Цель данной статьи – проанализировать процесс появления исполнительной власти и показать тесную взаимосвязь с государственным управлением.

Ключевые слова: исполнительная власть; государственное управление; соотношение

«Власть исполнительная да покорится власти законодательной!»

Набоков В.Д. Речь в Государственной Думе 13 мая 1906 г.

Вопрос об исполнительной власти в Российской Федерации является одним из сложнейших. Изучая законодательство и научную литературу, приходишь к выводу, что терминология, употребляемая в разное время, была обширной «орган исполнительной власти», «государственное управление», «государственный орган», «исполнительная власть».

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, как отмечает И.Л. Бачило, через понятие «государственное управление СССР», определяется выход на исполнительные функции государственной власти.

Юридический энциклопедический словарь 1984 г. определяет исполнительную власть как категорию буржуазной теории разделения властей.

Окончательный же переход к понятию «исполнительной власти» в России завершен в начале 1990-х гг. 12 июня 1990 г в Декларации о государственном суверенитете РФ сообщалось о разделении государственной власти на законодательную, судебную и исполнительную.

В Конституции РФ (ст.3, редакция 1992 г.) закреплён принцип разделения властей, и согласно ст.122 Президент РФ наделялся полномочиями высшего должностного лица и главы исполнительной власти.

Примечательно, что в первых комментариях к Конституции РФ 1993г трактовка термина «исполнительная власть» не появлялась. Другие издания, комментирующие российское законодательство 1993-1994 гг., этот термин раскрывали рядом характеристик, не давая компактного определения [4].

В дальнейшем последовало практически полное изъятие из нормативной практики терминов «управление», «орган государственного управления» и «государственное управление». В стремлении уйти от системы глобального государственного воздействия на развитие экономики в условиях преобладания государственной собственности в системе национальной экономики законодатель отказался от административно-правового и социального понимания термина «управление» – administration и принял его толкование в узком гражданско-правовом понятии применительно к сфере государственной собственности [3].

В результате все органы государственного управления (разных уровней) стали именоваться органами исполнительной власти, фактически произошла механическая замена в законодательной терминологии, которая нарушила преемственность в наименовании государственных органов и усложнила деятельность государственного аппарата.

По справедливому высказыванию профессора Ю.А. Тихомирова надо учитывать, что исполнительная власть в значительной степени – категория политико-правовая, в то время как государственное управление – организационно-правовая.

В марте 2004 г. в Российской Федерации началась широкомасштабная административная реформа, конечной целью которой являлось формирование эффективной системы государственного управления в РФ. Иными словами, по замыслу разработчиков реформы, необходимо было осуществить типизацию государственных функций и разделение их между федеральными министерствами, службами и агентствами [1]. Однако на практике система федеральных органов исполнительной власти пока не обладает четко выраженной функциональной определенностью [6]. Первым нормативным правовым актом, положившим начало административной реформе, стал Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Однако, что же такое исполнительная власть сегодня?

Принцип разделения властей на протяжении столетий имеет руководящее значение для организации государственного механизма. Вместе с тем, как ни удивительно, за три сотни лет не создано признанного понятия ветви государственной власти [10]. Как было сказано выше, в соответствии с Конституцией РФ Государственная власть в России состоит из трех ветвей: исполнительной, законодательной и судебной. А также органов власти, не входящих ни в одну

из трех основных ветвей (например, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, Российская академия сельскохозяйственных наук, Уполномоченный по правам человека в РФ и т. д.).

Исполнительная власть – это вторичная подзаконная ветвь государственной власти, имеющая универсальный, предметный и организующий характер и направленная на обеспечение исполнения законов и других актов законодательной власти.

Власть есть прежде всего сила. Это выражается в том, что она являет собой способность к воздействию и влиянию. Назначение власти в том, чтобы создавать в душах людей настроение определенности, завершенности, исполнительности.

Одним из первых ученых – юристов, кто рассмотрел проблему соотношения исполнительной власти и государственного управления, был Лоренц фон Штейн. Он считал, что учение об исполнительной власти есть общая часть учения об управлении. По его словам, исполнительная власть имела характер самостоятельно проявляющейся, снабженной собственным организмом и собственным правом воля государства, содержание которой заключается в управлении. Государственное управление он видел, как процесс, посредством которого исполнительная власть стремится приспособить внешний мир к поставленным законом целям государства.

Кроме того, Л. Штейн произвел анализ механизма реализации исполнительной власти, который состоит из трех основных элементов. Первый – предписание закона, которое необходимо исполнить. Второй – учреждение необходимых для этой деятельности органов исполнительной власти. Третий – применение внешней силы для того, чтобы осуществить исполнение закона, даже вопреки воле отдельных лиц. Для обозначения содержания исполнительной власти Л. Штейн называет её властью повелевающей, организующей и принудительной [11].

Вопросы о соотношении государственного управления и исполнительной власти исследуют и современные деятели наук. Так, например, Д.Н. Бахрах отмечает организующий и распорядительный характер исполнительной власти. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной и административно – политической сферах, созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению законов.

Законодательная власть на основании делегированных ей народом полномочий определяет правила поведения, а исполнительная власть их реализует в практическую плоскость (осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность). Законодатели не вправе непосредственно вмешиваться в деятельность исполнительной власти, в том числе лишены права на осуществление контроля, исполнительная власть не вправе навязывать свою волю законодательной власти, а может лишь инициировать законопроекты, при этом и та, и другая властвуют [2]. Так пишет в своих трудах Алексей Михайлович Воронов, профессор, доктор юридических наук.

В научно-практическом пособии «Исполнительная власть в РФ», подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, отмечается, что основное предназначение исполнительной власти и её основная функция состоят в организации исполнения актов законодательной власти, осуществлении исполнительной, организационной деятельности.

Проблемы соотношения исполнительной власти и государственного управления были освещены и в работе «Исполнительная власть в РФ. Проблемы развития». Здесь государственное управление характеризуется как организующее воздействие органов государственной власти на развитие различных сфер общественной жизни с учетом

экономических, социальных и политических характеристик государства на определенных этапах его исторического развития.

Старилов Ю.Н. в своих работах писал, что исполнительная власть – это политико-правовая категория, указывающая на существование государственной власти, которая призвана исполнять законы и осуществлять их правовые нормы, обеспечивать бесперебойную работу государственных органов, защищать права и свободы человека, поддерживать безопасность и общественный порядок [7]. А вот осуществлять данные функции исполнительная власть может лишь в процессе управленческой деятельности и в результате принятия управленческих решений. Государственное управление – это форма осуществления исполнительной власти, т.е. деятельность по осуществлению исполнительной власти.

Соглашаясь с выводами ученых, следует отметить и то, что государственное управление по субъектному составу является более широким, чем осуществление исполнительной власти. Так как в соответствии с законодательством РФ полномочиями в сфере государственного управления, и прежде всего в оборонной сфере, обладают Президент РФ и органы военного управления, которые не имеют статуса органов исполнительной власти. В то же время функции органов исполнительной власти, в частности Правительства РФ, более широкие, чем осуществление государственного управления.

Стоит так же обратить внимание на разницу в определениях «государственное управление» и «государственная власть» в современном понимании. Слово «управление» несет в себе целенаправленное воздействие на общественные отношения. В самом широком смысле «управление» означает руководство чем-либо или кем-либо. В таком понимании оно воспринимается и в наши дни. Сущностью управления является достижение результата путем целенаправленного воздействия. Власть, как возможность и способность осуществлять это воздействие на общественные отношения, подчинение воли объекта управляемого – воле субъекту управления, то есть государству, как основному, выполняющему задачи, путем реализации своих функций. Есть и другие субъекты, имеющие ряд постоянных признаков, таких как функциональность структуры, системность организации и наличие определенного места в государственной системе.

Исполнительная власть – понятие разностороннее, и здесь важно понимать и обеспечивать правильное соотношение с другими ветвями власти. Простой и схематический взгляд на исполнительную власть приводит к ее отождествлению с исполнительными органами [8].

Принятие Конституции РФ, уставов ее субъектов и новых законов позволило заменить понятия «органы государственного управления» понятием «исполнительная власть», между которыми нельзя ставить знак равенства. Оба эти понятия уникальны и востребованы по-разному [9].

В соответствии с положениями, Федеральные органы исполнительной власти не только осуществляют государственное управление в определенных областях государственной деятельности, но и проводят в них единую государственную политику, а также осуществляют функции, связанные с управлением федеральной собственностью.

С учетом изложенного, исполнительную власть и государственное управление можно охарактеризовать как сущность и содержание, государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть, т.е. государственное управление является содержанием деятельности органов исполнительной власти.

Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» является необходимой составляющей для общего понимания. Существует огромное количество

точек зрения и масса подходов для определения этого соотношения, каждый из них освещает данные понятия с разных сторон и имеет право на существование. Помимо этого, такой вопрос как соотношение данных понятий является в науке административного права спорным, что позволяет ученым искать новые решения для него.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вишняков В.Г. Административная реформа: 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. М.: 2011, №7, с. 9.
2. Воронов А. Государственное администрирование в системе идентичных правовых категорий / Воронов А., Гоголев А. // Проблемы теории и практики управления, 2015. – № 10. С. 66-70. URL: <http://elib.fa.ru/art2015/bv4121.pdf>.
3. Лапина М.А., Административное право. Курс лекций. 2009. URL: <http://www.be5.biz/pravo/a008/index.html>.
4. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике. Монография. – М.: Проспект, 2017. С. 214-216.
5. Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть. Монография. М.: Норма Инфра-М, 2011. С. 99-130.
6. Попова Н.Ф. К вопросу о функциях федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс / Попова Н.Ф. – 2016. № 12. – С. 54-58. – [электронный ресурс]. – Доступ из локальной сети Финуниверситета (чтение). <URL: <http://elib.fa.ru/art2016/bv3038.pdf>>.
7. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. М., 2002, стр. 193-194.
8. Старостин С.А. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть. Учебник для магистров / под ред. Старостина С.А. Проспект, 2017 г.
9. Супонина Е.А. К вопросу о соотношении понятий «государственное управление» и «исполнительная власть». Статья / Супонина Е.А. – Электронный научно-практический журнал «Политика, государство и право». 2016. № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://politika.snauka.ru/2016/04/3812>.
10. Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. Новая Правовая культура, 2004 г. (стр. 27, 57-66).
11. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СП-б.: Гиероглифов, 1974. С. 217-275.
12. Якубова М.Ш., Адамская Л.В. Инновации в менеджменте: социальные аспекты // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2017. № 4 (17). С. 61-63.

Odintsova Julia Vladimirovna

Financial university under the government of the Russian Federation, Russia, Moscow
E-mail: Prosperous2017@yandex.ru

Public administration and executive power in Russia

Abstract. Problems of the executive power have always been the focus of the legal science. They are devoted to hundreds of articles and books. Meanwhile, the theory of public administration still did not offer complete definitions in many areas. It is not accidental that the concept and essence of the executive power are to some extent debatable. This article explores the main definitions of "executive power", "public administration" and "state power", the emergence of these concepts in the legislation of the Russian Federation and the explanation of their inequalities. Here, various points of view on these definitions in the scientific works of the figures of the legal sciences, from the Soviet period to the present, are also highlighted.

An analysis of the mechanism for implementing the executive power has been carried out. The process of transformation of terms caused by political changes in the state is reflected, which resulted in the change of the prevailing form of ownership, the economic model of development and, therefore, the state power divided into executive, legislative and judicial branches of government. The relationship between the concepts of "public administration" and "executive power" is considered.

The purpose of this article is to analyze the process of the emergence of the executive branch and to show a close relationship with the government.

Keywords: executive power; public administration; correlation

REFERENCES

1. Vishnjakov V.G. (2011). Administrative reform: 15 years of the search for a concept. *Legislation and economics*, 7, p. 9. (in Russian).
2. Voronov A., Gogolev A. (2015). State administration in the system of identical legal categories. *Problems of theory and practice of management*, [online] 10, pp. 66-70. Available at: <http://elib.fa.ru/art2015/bv4121.pdf> (in Russian).
3. Institute of Economics and Law of Ivan Kushnir. (n.d.). *Lapina M.A. Administrative law. Lecture course. 2009.* [online] Available at: <http://www.be5.biz/pravo/a008/index.html> (in Russian).
4. Lebedev V.A. (2017). *Zakonodatel'naja i ispolnitel'naja vlast' sub"ektov RF v teorii i praktike. Monografija. [Legislative and executive power of subjects of the Russian Federation in theory and practice. Monograph.]* Moscow: Prospect, pp. 214-216.
5. Popov L.L. (2011). *Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitel'naja vlast'. Monografija. [Public administration and executive power. Monograph.]* Moscow: Norm Infra-M, pp. 99-130.
6. Popova N.F. (2016). On the question of the functions of federal executive bodies. *Administrative Law and Process*, [online] 12, pp. 54-58. Available at: <http://elib.fa.ru/art2016/bv3038.pdf> (in Russian).
7. Starilov Ju.N. (2002). *Kurs obshchego administrativnogo prava. [General Administrative Law Course.]* Moscow, pp. 193-194.
8. Starostin S.A. (2017). *Pravovoe obespechenie gosudarstvennogo upravlenija i ispolnitel'naja vlast'. Uchebnik dlja magistrrov. [Legal support of public administration and executive power. Textbook for masters.]* Moscow: Publishing house Prospekt.
9. Suponina E.A. (2016). On the issue of the relationship between the concepts of "public administration" and "executive power". *Politics, state and law*, [online] 4. Available at: <http://politika.snauka.ru/2016/04/3812> (in Russian).
10. Hamaneva N.Ju. (2004). *Ispolnitel'naja vlast' v Rossii. Istorija i sovremennost', problemy i perspektivy razvitija. [Executive power in Russia. History and modernity, problems and development prospects.]* Moscow: New Legal Culture, p. 27.
11. Shtein L. (1974). *Uchenie ob upravlenii i pravo upravlenija s sravneniem literatury i zakonodatelstv Frantsii, Anglii i Germanii. [The doctrine of management and the right of management with a comparison of the literature and legislations of France, England and Germany.]* Saint Petersburg: Hieroglyphs, pp. 217-275.
12. Iakubova M.Sh., Adamskaia L.V. (2017). Innovations in management: social aspects. *Russian science and education today: problems and perspectives*, 4(17), pp. 61-63. (in Russian).