**ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ:**

**ЕЕ МЕСТО И ФУНКЦИИ**

**В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ
2. ГЛАВА I. РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ: ИДЕЯ СДЕРЖЕК

И ПРОТИВОВЕСОВ.

3. ГЛАВА II. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

1. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.
2. БИБЛИОГРАФИЯ.

ВВЕДЕНИЕ

Структура власти представляет собой совокупность институтов, осуществляющих воздействие, реализующих доминирование, обеспечивающих манипулирование в процессах развертывания властных отношений. Многоаспектность данного понятия обуславливает и соответствующую типологию элементов структуры: законодательные, исполнительные, судебные.

По своей сути исполнительная власть - власть правоприменительная, в задачи которой входит исполнение законов. Само понятие исполнительной власти возникло в ходе разработки концепции разделения властей. Однако это не означает, что ранее в структуре власти данный элемент отсутствовал. Во времена Древнего мира и средневековья в монархических государствах функции исполнительной власти выполняли главы этих стран, являвшиеся одновременно и источниками законодательного нормотворчества. В республиках же доиндустриальной эпохи исполнительная власть осуществлялась различными высшими должностными лицами (консулы в Древнем Риме, дожи в Венеции, государственный капитаны в Генуе, посадники и архиепископы в Новгороде). В Новое и Новейшее время сложилась конституционная практика, согласно которой в президентских республиках исполнительная власть принадлежит президенту: в конституционных монархиях и парламентских республиках главой исполнительной власти номинально считается монарх или президент, но реально эту роль выполняет глава правительства.

По природе исполнительная власть неразрывно связана с процессом повседневного управления страной, что предопределяет определенный и динамичный характер ее деятельности, требующей соответствующей нормативной базы в виде многочисленных подзаконных актов, издаваемых в пределах ее компетенции. Эффективность функционирования исполнительной власти возможна лишь при условии, если создана устойчивая, централизованная, жестко иерархичная ее вертикаль, позволяющая точно и своевременно проводить в жизнь принятые решения.

ГЛАВА I.

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ: ИДЕЯ СДЕРЖЕК И

ПРОТИВОВЕСОВ

В современную эпоху фундаментальный принцип разделения властей является одним из важнейших оснований устройства и функционирования государственного механизма подавляющего большинства стран. Однако признание этого принципа ни в теоретическом, ни в практическом плане не ведет к отрицанию такого понимания власти, согласно которому она представляет собой структурно упорядоченную целостность. Поэтому сформулированную Монтескье и уточненную Кантом концепцию разделения властей можно рассматривать лишь как идеальную конструкцию, играющую роль методологической модели. Власть по своей природе едина. И даже если предположить, что ее отсеки действуют самостоятельно, независимо друг от друга, асинхронно преследуя различные цели, то результатом событий станет не доктринерская реализация теоретического принципа, а полное разрушение власти, хаос, анархия. История знает достаточно примеров, когда жесткое противостояние одной ветви власти другой приводило в конечном итоге к расколу общества, гражданским войнам, смуте, беспорядкам.

Проблема разделения властей возникает только в условиях гетерогенных социумов, где имеются различные независимые хозяйственные и политические субъекты, где наличествуют (не важно: в эмбриональном или относительно развитом состоянии) элементы гражданского общества. Именно в этих обстоятельствах появляется острая необходимость в функциональном обособлении, специализации ветвей власти, способствующих поддержанию в обществе определенного баланса. Речь идет не столько о техническом обособлении для придания процессу социального управления большей эффективности, сколько о политико-правовых основах данного явления. А они сводятся к двум принципиальным моментам:

1. В деле управления государством нельзя полагаться лишь на благие намерения, добродетели правителей, так как возможность неограниченной власти способна превратить в тирана любого, даже самого мудрого, доброго лидера, что чревато нарушением баланса во взаимоотношениях власти и общества и в конечном итоге разрушением целостности политической системы.
2. Принцип разделения властей неразрывно связан с идеей права каждого гражданина на осуществление власти.

Таким образом, он является неотъемлемой частью проблемы демократии и демократического устройства общества.

Концепция разделения властей, ставшая непреложным принципом конституционного устройства всех демократических государств, была сформулирована в эпоху кризиса феодально-абсолютистских режимов в Западной Европе 17-18 вв. Локком и Монтескье. В то время широкое развитие в экономике рыночных отношений и свободного предпринимательства со всей необходимостью поставили вопрос о глубоких изменениях в структуре власти. Теоретическим источником этой политико-правовой доктрины были получившие широкое распространение в 17-18 вв. концепции естественного права и общественного договора.

Выступая за синхронность, согласованность действий всех отсеков власти, Монтескье намечает контуры системы взаимных сдержек и противовесов между различными ветвями власти. Локк пишет о праве исполнительной власти созывать и распускать законодательный орган; Монтескье говорит о наделении исполнительной власти правом отмены решений представительного учреждения, о запрете законодателями вмешиваться в непосредственную деятельность исполнительного органа.

Теоретические модели Локка и Монтескье, выработанные на основе анализа британской политической системы конца 17 - первой половины 18 века, легли в основу всех конституций конца 18-19 вв. С этого момента проблема структуры власти перемещается преимущественно в сферу государственно-правовых исследований и разработок. Внимание специалистов в области конституционного права концентрируется на создании конкретных правовых механизмов взаимных сдержек и противовесов во взаимоотношениях между государственными органами, представляющими различные ветви власти. Разработка этой проблемы как в теоретическом, так и в практическом плане осуществлялась с учетом конкретных политических, социальных, правовых, духовных, культурных особенностей различных государств.

Так во французской государственной теории проблема разделения властей рассматривалась сквозь призму разделения функций государственной власти, а в немецкой - через определение компетенции различных органов государства. При этом в конституционных монархиях, как правило, монарх не нес политической ответственности за свои действия.

Столь же различными оказались интерпретации универсального принципа разделения властей в конституционной и политической практике государств Европы и Северной Америки. С наибольшей последовательностью идеи Монтескье с характерным для них тяготением к максимальной удаленности друг от друга законодательной, исполнительной и судебной власти, их взаимной уравновешенности, реализовались в Конституции США. Это обстоятельство, однако, не привело к общему ослаблению целостности государственной власти в Соединенных Штатах, а, скорее, напротив, что может быть объяснено несколькими причинами.

Во-первых, сравнительной однородностью американской политической элиты, не знавшей в силу отсутствия в стране реакционных феодальных элементов острых внутренних противоречий на момент принятия Конституции в отличие, скажем, от европейского политического «истеблишмента». Во-вторых, упрочением двухпартийной системы, в рамках которой существенное различие между соперничающими политическими партиями постепенно стирались. В-третьих, длительным периодом, в течение которого безопасности США ничего не угрожало.

Но даже американская Конституция не смогла в принципе в полном объеме реализовать идею Монтескье о равновесии властей. На первом этапе истории США наметился явный крен в сторону приоритета законодательной власти, но уже во второй половине 19 века под воздействием объективных процессов, приобретших характер общемировой тенденции, берет верх тенденция усиления влияния исполнительных органов.

Не случайно уже в 19 веке видные европейские юристы, обобщая опыт конституционализма в Старом и Новом Свете пришли к однозначному выводу: принцип равновесия властей в чистом виде на практике трудно осуществим.

Родина концепции разделения властей - Англия - продемонстрировала в своей конституционной и политической практике другой вариант, для которого характерна как раз иная тенденция - максимальное сближение законодательной (парламента) и избираемой им исполнительной властей (кабинета). Такая модель получила развитие и в большинстве скандинавских стран, а также отчасти в Бельгии и Нидерландах.

В большинстве стран континентальной Европы становление системы разделения властей происходило в условиях острых социальных катаклизмов, относительно частой смены политических режимов (Франция, Испания). Под влиянием этих факторов сложились системы с сильным преобладанием исполнительной власти, представленной институтом президентства или тандемом «короны» и кабинета и наделенной весьма широкими полномочиями.

Хотя концепция разделения властей в России активно обсуждалась уже с начала 19 века, на практике она стала осуществляться лишь в результате революции 1905-1907 гг. Что же касается законодательной и исполнительной власти, то их взаимодействие в нашей стране напоминало развитие аналогичных политико-правовых механизмов в Германской и Австро-Венгерской монархиях в 19-начале 20 столетия. Поскольку создание первого российского парламента было вынужденной уступкой абсолютистской власти отдельным социальным слоям, добившимся политических свобод, то и в возникшей системе наблюдался очевидный перекос в пользу исполнительной (императорской) власти, сохранившей помимо широких полномочий в своей сфере, значительные законодательные функции и полностью контролировавшей деятельность правительства, фактически не подотчетного думским законодателям.

Эффективность законодательной работы Думы была крайне низкой; первый российский парламент так и не стал центром законотворчества, превратившись фактически в политическую трибуну борьбы с императорской (исполнительной) властью и правительством. Причину этого надо искать в слабой социальной базе российского парламентаризма, представленной в основном весьма узкими слоями городской интеллигенции, ориентированными на постоянную борьбу с существующим режимом, а также маловлиятельными группами других образованных классов. В конечном итоге жесткое противоборство между исполнительной властью, не желавшей идти на компромиссы с Думой и упрямо отстаивавшей обанкротившийся политический и социально-экономический курс, с одной стороны, и мало способным к нормальной законотворческой деятельности российским парламентом, с другой, обусловило неэффективность всего государственного механизма Российской империи в целом, что стало одной из главных причин его краха.

В современном мире синхронность действий различных властных институций обеспечивается разумным балансом отношений «между властью.., полномочиями (правами применения власти в оговоренных пределах) и ответственностью (обязанностью отвечать перед организацией за правильность применения власти)»,[[1]](#footnote-1) который устанавливается в конституционных нормах. Важнейшими факторами эффективного взаимодействия различных ветвей власти является наличие общенационального консенсуса по вопросу о целях и путях развития данного общества, а также сплоченность и стабильность властвующей элиты. Отсутствие этих условий предопределяет нарушение баланса властей, приводит к их противостоянию, что в конечном итоге проявляется в постоянных корректировках действующей конституции и снижении профессионального уровня проработки конституционных норм (российская ситуация после августа 1991 года).

Конституционным правом развитых демократических государств к настоящему времени выработана эффективная система сдержек и противовесов во взаимоотношениях трех ветвей власти.

Так, законодательная деятельность «первой власти» - парламента - контролируется институтами конституционного надзора; представительные органы не имеют права вмешиваться в оперативную работу правительства; некоторые законы могут быть приостановлены правом veto, налагаемым исполнительной властью. В свою очередь исполнительная власть нередко наделяется полномочиями издавать некоторые нормативные акты законодательного характера, которые, однако, могут быть заблокированы законодателями при условии квалифицированного большинства в две трети депутатских голосов. В то же время глава исполнительной власти может быть отрешен от должности парламентом при соответствующей санкции Конституционного суда. Этот институт также не является органом, находящимся вне контроля со стороны других властных институтов. (В США, например, президент имеет право «доукомплектовать» состав Верховного суда, разумеется, вводя в него своих сторонников).

ГЛАВА II.

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исполнительная власть - есть способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение, а также право и возможность подчинять своей воле других. Отличительным признаком этой ветви власти выступает то, что она реализуется в отношении как к коллективным так и индивидуальным элементам государственно-организованного общества, то есть в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменитель-ного (правоисполнительного) характера. Это является наиболее важной характеристикой исполнительной власти, поскольку раскрывает ее особую государственно-правовую природу, позволяет разграничить исполнительство такого рода и исполнительство, присущее любой организованной ячейке социума в качестве средства управления собственными делами (самоорганизация).

Будучи ветвью единой государственной власти, исполнительная власть не тождественна виду государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности - не сама сласть, а лишь форма ее практической реализации. А потому исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности: власть - сущностное выражение этой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, то есть категория базового характера. Следовательно, исполнительная власть не тождественна государственному управлению, поскольку оно выступает определенным видом государственной властной деятельности.

Принципиальное качество и назначение исполнительной власти выражаются в особом виде государственной деятельности, в правоприменительной ее сути. Причем в отличие от правоприменительной судебной власти (где исполнение требований закона осуществляется преимущественно в негативных случаях) для исполнительной власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, то есть прямое исполнение требований законодательства в целях нормальной и эффективной работы находящихся под ее воздействием объектов экономики, политики, права, культуры и т.п.

Исполнительная власть реализуется через деятельность специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. В государственно-властном механизме она представлена органами исполнительной власти. Через деятельность государственных органов - субъектов исполнительной власти, исполнительная власть приобретает динамические качества. Согласно ст. 77 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Таковы четко определенные конституционные границы, необходимые для понимания субъектной характеристики исполнительной власти. Однако ст. 110 Конституции РФ сводит всю исполнительную власть исключительно к деятельности Правительства Российской Федерации, что вызывает определенные сомнения.

В соответствии с Конституцией РФ исполнительная власть организуется и осуществляется на началах федерализма, то есть законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и исполнительными органами и аналогичными органами субъектов федерации. Ведущая роль при этом принадлежит Федеративному договору и иным договорам о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11).

Это разграничение проводится суммарно, то есть применительно к законодательным и исполнительным органам государственной власти (ст. 71-72). Конкретизация этого разграничения между соответствующими субъектами исполнительной власти осуществляется при оформлении организационно-правового статуса тех или иных субъектов.

Следует особо подчеркнуть неправомерность отождествления исполнительной и административной власти. Административная власть связана с реализацией полномочий внесудебного, то есть административного принуждения, которое является лишь одним из средств достижения целей, стоящих перед исполнительной деятельностью. Но содержание исполнительной власти не исчерпывается применением в необходимых случаях чисто принудительных мер. Большинство юридически властных полномочий, которыми наделены все субъекты исполнительной власти, реализуется именно во внесудебном порядке. В подобном же порядке реализуются полномочия органов законодательной власти, но это не означает, что они осуществляют административную власть.

В распоряжении субъектов исполнительной власти находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, армия и иные воинские формирования, милиция, важнейшие средства коммуникации, исправительно-трудовые учреждения, служба внутренней и внешней безопасности и т.п. Несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации нет упоминаний о государственном управлении, тем не менее оно - реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. Но Конституция и действующее законодательство Российской Федерации не предложили синонима государственному управлению, в них ничего не говорится об исполнительной деятельности; субъекты этой деятельности налицо, а характер ее не определен. Однако система разделения властей исходит из того, что каждая ветвь единой государственной власти реализуется в деятельности их субъектов. Поэтому государственное управление по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Государственное управление осуществляется и в рамках системы государственной власти, основанной на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти, приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, именуемых исполнительными органами, являющимися органами государственного управления. В этом смысле государственное управление понимается как исполнительно-распорядительная деятельность и не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти.

Необходимо подчеркнуть, что понятие «государственное управление» более широкое по сравнению с исполнительной властью. В известном смысле последняя производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, 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.

Сейчас происходят процессы, свидетельствующие об уменьшении удельного веса государственного управления некоторыми областями жизни, прежде всего экономикой. Это не умаляет роли исполнительной власти и государственно-управленческой деятельности в целом. Наоборот все настойчивей звучит тезис о необходимости сильной исполнительной власти, способной обеспечить должный уровень управляемости общественных отношений во всем их многообразии.

Исполнительная власть в ее государственно-управленческом понимании в известной мере «отказывается» от функций непосредственного управления, столь характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, то есть почти полного обобществления всех сфер жизни. На этой основе проявляется тенденция становления системы государственного регулирования, что особенно заметно в экономической области. Главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных структур, с их известным обособлением.

В настоящее время функциями исполнительной власти являются следующие:

1. Разработка и реализация политики, выражающаяся в государственных программах общефедерального и регионального масштабов (например, демонополизации, приватизации, инвестиционная, энергетическая, жилищная и т.д.).
2. Установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни (например, обеспечение равноправия всех форм собственности, государственное стимулирование предпринимательства, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции, защита прав собственника и т.п.).
3. Управление учреждениями и предприятиями государственного сектора.
4. Регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора.
5. Координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства.
6. Обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления.
7. Осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер.

Общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в сфере государственного управления, то есть в связи с организацией и функционированием системы государственной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях Российской Федерации регулируются административным правом. Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее властями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны.

Исполнительная власть самостоятельна, но только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе (исполнительством), для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или же ее механизма.

Однако необходимо учитывать, что действующим законодательством Российской Федерации фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти, как государственно-правового института, а лишь субъектов, реализующих ее на том или ином уровне государственной организации (например, статус федеральных и региональных органов исполнительной власти).

Исполнительная власть - необходимый атрибут государственно-властного механизма, построенного на разделении властей. До принятия Конституции Российской Федерации 1993 года законодательная власть осуществлялась только на федеральном и республиканском уровнях. Разделение властей в буквальном смысле имело известные формальные ограничения. Сейчас таковые отсутствуют, так как все субъекты федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов (ст. 76). Естественно, что на указанных уровнях осуществляется исполнительная и судебная власть. Там же, где отсутствуют три ветви государственной власти, исполнительная власть в ее государственно-правовом (конституционном) значении не функционирует. Например, ее нет на уровне отдельных государственных предприятий и учреждений, негосудапрст-венных формирований.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1995.
3. Конституция Российской Федерации. М., 1996.
4. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.
5. Филиппов Г.Г. Социальная организация и политическая власти. М., 1985.
6. Токвиль А. О демократии в Америке. М., 1897.
7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972.
8. Никитин А.Ф. Политика и право. М., 1995.
9. Локк Дж. Избранные произведения. М., 1960.
10. Монтескье Ш.Л. Указ. соч., СПб., 1900.
11. Новгородцев П. Кризис современного правосознания. М., 1909.
12. Бихари М. Парламентаризм // Мир политики. Суждения и оценки западных политологов. М., 1992.
13. Блондель Ж. Политическое лидерство. М., 1992.
14. Нерсесянц В.С. Правовое государство: история и современность. // Вопросы философии. 1989. № 2.
15. Бюллетень нормативных актов Российской Федерации.
16. Советское административное право. / под ред. Ю.М.Козлова. М., 1985.
17. Грачев Г.Д. Русская Дума. М., 1991.

1. Филиппов Г.Г. Социальная организация и политическая власть. М., 1985, с. 110. [↑](#footnote-ref-1)