

Исполнительная власть: понятие, сущность.
Executive power: concept, nature
Токтогулов А. А.

*Токтогулов Алмаз Асылбекович / Toktogulov Almaz Asylbekovich - кандидат юридических наук, доцент,
зав. отделом права,*

*Институт философии и политико-правовых исследований,
Национальная академия наук Кыргызской Республики, г. Бишкек*

Аннотация: статья посвящена определению понятия исполнительной власти в системе государственной власти. Рассмотрена эволюция становления данного определения в истории юридической мысли, дано авторское определение.

Abstract: the article is devoted to the definition of executive power in the government system. The evolution of the formation of this definition, in the history of legal thought, given the author's definition.

Ключевые слова: власть, государственная власть, исполнительная власть, теория разделения властей.

Keywords: power, state power, executive power, the theory of separation of powers.

Исследование научной литературы и законодательства по вопросам исполнительной власти говорит о том, что важное значение в исследовании имеет терминология. Она отражает уровень научного понимания и определения процессов в данной области.

Слово «власть» употребляется очень широко и в быденной речи, и в научной литературе. Этому понятию в разные времена придавали разное значение. Сочинениям писателей древнего мира присущ нерасчлененный (синкретический) подход к понятию власти. Они нередко объединяли «власть» сверхъестественных сил, людей-героев, природных факторов и общественную власть. Средневековые теологи выдвигали на первый план «божественную власть», считая ее человеческий вариант лишь производным. Положения о суверенитете Аллаха, который вручает власть нации, есть в современных конституциях некоторых мусульманских государств. Выделение особой общественной власти среди людей связано с деятельностью писателей-утопистов и энциклопедистов накануне буржуазных революций в Западной Европе, когда на повестку дня встал вопрос о свержении власти феодалов и замены ее новой властью. В их сочинениях говорилось о власти народа, и эта формулировка получила закрепление в принятых тогда конституциях. Власть – существенный элемент всякой организации социальной жизни, жизни в коллективе. Власть вообще определяется как «форма воздействия человека на окружающее, предполагающее целенаправленное осуществление своей воли вопреки сопротивлению», с помощью определенных средств – авторитета, права, насилия и т. п.¹

Таким образом, власть можно охарактеризовать как волевое отношение между людьми, при котором применение субъектом определенных средств и методов обеспечивает доминированное положение над объектом. Основными признаками социальной власти являются: волевой характер властных отношений, общественный характер, использование принуждения. Государственная власть, обладая всеми этими признаками, имеет ряд своих особенностей: облегченность нормативной системы властных отношений в форму права, распространенность власти на всю территорию государства, наличие системы специальных организаций, которые осуществляют государственную власть, возможность применения государственного принуждения. *Государственная власть представляет собой социальное сознательно-волевое отношение, в котором всегда одной из сторон является государство, государственный орган или должностное лицо, опирающееся на специальный аппарат принуждения и располагающее монопольным правом издавать нормы, обязательные для населения.*

Государственная власть, как власть социальная, является не частной, как это имеет место в семье, не корпоративной, как в организации, а публичной. Государство, государственность являются единственным всеобъемлющим арсеналом средств организационного воздействия на упорядочение социальных процессов, на постановку целей и реализацию механизмов их достижения.

Таким образом, государственная власть – явление социально-политическое. С юридической точки зрения это институт конституционного права, то есть система правовых норм, регулирующих социальное явление – государственную власть с юридических позиций.

Согласно концепции разделения властей, государственная власть подразделяется на три ветви: законодательную, исполнительную, судебную. Концепция разделения властей, являясь необходимым условием создания демократического государства, прошла в своем становлении и развитии ряд этапов:

I этап — возникновение и развитие идеи: IV в. до н. э. — XVII в. Первые идеи о необходимости разграничения властей мы находим у древнегреческого мыслителя Аристотеля, который утверждал, что в «государствах должны быть прекрасно и правомерно представлены власти законопослушная и судебная». Заметный вклад в развитие идеи в античной истории внес древнегреческий историк Полибий (210-128 гг. до

¹ Краткий философский словарь. - М., 2001. – С. 57.

н. э.). А в конце XVII столетия английский философ Дж. Локк обосновал целесообразность разделения властей на законодательную и исполнительную (правительственные и судебные полномочия).

2 этап - XVIII-XX вв. В этот период происходит как доктринальное закрепление идеи, так и активное внедрение концепции разделения властей в практику государственного строительства различных стран мира. Окончательное формирование учения о разделении властей на законодательную, исполнительную и судебную происходит в эпоху великих западных революций. Автором его классического варианта считается правовед и философ Шарль Луи Монтескье. Практическое же внедрение данной концепция получила в США. В Конституции государства для обеспечения эффективного, самостоятельного и относительно независимого функционирования ветвей власти была заложена система сдержек и противовесов, не позволяющая какой бы то ни было власти подавлять, доминировать над другими. Для достижения этой цели была необходима реализация следующих принципов: 1) источником власти является народ; 2) разные сроки и порядок комплектования ветвей власти; 3) двухпалатный парламент, обеспечивающий защиту интересов как народа в целом, так и субъектов федерации; 4) срочность полномочий определенной категории должностных лиц; 5) право вето; 6) право роспуска парламента; 7) ответственность высших должностных лиц всех ветвей власти перед высшим представительным органом; 8) независимость судейского корпуса; 9) несовместимость депутатского мандата с занятием должности в аппарате управления и др. Обоснованность, реальная значимость приведенных выше положений подтверждается не только американской практикой, но и их отражением в государственном строительстве развитых стран мира, в том числе прошедших через этап социалистической действительности.

3 этап — XXI век. В настоящее время происходят процессы переоценки принципов разделения властей в новых исторических условиях, их адаптации к особенностям отдельных государств с учетом действия беспрецедентного финансово-экономического кризиса, проблем глобализации, возникновения новых угроз существованию человечества и т. п. Это в полной мере относится и к Кыргызстану, пережившему в XX в. трагические события, сочетающему в себе как разнородность субъектов, так и многонациональность, и многоконфессиональность состава населения, особое геополитическое положение в мире.

Организационным потенциалом государственной власти является ее способность управления общественными явлениями. Управление делами общества осуществляется всеми механизмами публичной власти. Однако наибольший организационный потенциал, механизмы которого проникают во все сферы общественных отношений, сосредоточен в системе исполнительной власти. В юридической литературе термин «исполнительная власть» часто сопрягается с термином «государственное управление». Так, например, в «Юридическом словаре» 1953 г. термин исполнительная власть отсутствовал, понятие исполнительной власти объяснялось через термин «государственное управление»: «государственное управление в СССР – исполнительно-распорядительная деятельность органов советского государства, состоявшая в практическом осуществлении задач построения коммунистического общества»². В «Юридическом энциклопедическом словаре» 1984 г. исполнительная власть определена как категория буржуазной теории разделения властей, как «власть правоприменительная, на которую возлагается функция исполнения принимаемых парламентом, т. е. законодательной властью, законов»³. Одновременно термин «управление государственное в социалистическом обществе» был определен как «осуществляемая на основе законов и других законодательных актов организующая исполнительная и распорядительная деятельность органов социалистического государства».

Через понятие государственного управления определялась и деятельность органов исполнительной власти в литературе и законодательстве стран Восточной Европы. В странах западного мира в тот период использовался термин «исполнительная власть». В советской юридической науке и практике органы государственного управления рассматривались как производные от органов государственной власти – Советов депутатов трудящихся. Так, например, видный советский юрист Б. М. Лазарев в 1984 г. определял органы государственного управления как входящие в систему органов государства, в механизм государственного аппарата. Он рассматривал их как исполнительно-распорядительные органы, выполняющие основной объем работы по государственному управлению⁴. Д. Н. Бахрах различает государственный орган как более общую категорию структур в системе государственной власти, как структуру в государственном аппарате. Органы исполнительной власти он рассматривает как государственные органы, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность. По мнению В. С. Прониной, центральные органы – министерства, госкомитеты и т. п. – следует называть центральными органами государственного управления⁵.

Нам кажется верной точка зрения И. Л. Бачило, согласно которой «исполнительная власть – это подсистема, ветвь государственной власти, осуществляющая исполнительно-распорядительную деятельность в целях управления в определенных сферах (предметах) ведения путем реализации

²Юридический словарь. – М.: Сов. Энцикл., 1953. – С. 386.

³Юридический энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – С. 120.

⁴ Там же, с. 67, 386-387.

⁵ Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: БЕК, 1995. – С. 164-168.

государственно-властных полномочий методами и средствами публичного права»⁶ Как пишет кыргызский ученый У. Чиналиев, «исходя из этимологии слова «исполнительный», можно было бы предположить, что компетенция исполнительной власти ограничивается исполнением Конституции и законов. Однако это не совсем так, исполнительная власть занимается также распорядительной деятельностью, что необходимо для осуществления исполнительных задач. Органы исполнительной власти обладают самостоятельными нормотворческими полномочиями и никогда не выходят за рамки исполнительно-распорядительной деятельности по применению законов. На основе делегированных парламентом полномочий, обладая самостоятельной регламентарной властью, органы исполнительной власти издают множество нормативных актов, регулирующих важнейшие сферы жизни»⁷. По его определению, «в общем понимании исполнительная власть – это одна из трех ветвей государственной власти, призванная организовывать и осуществлять внутреннюю и внешнюю политику государства, обеспечивать выполнение воплощенной в законах воли общества, охрану прав и свобод человека. Исполнительная власть охватывает всю государственную деятельность, не относящуюся к законодательной и судебной власти, она представляет собой широкую совокупность государственных органов и учреждений, осуществляющих властно-политические и властно-управленческие функции в соответствующих сферах и обеспечивающих реализацию принятых законов и решений на всей территории страны»⁸. В монографии В. А. Кима, посвященной принятию первой Конституции независимого Кыргызстана 1993 г., дается следующее определение: «Исполнительная власть, в соответствии с теорией разделения властей - одна из самостоятельных и независимых публичных властей (наряду с законодательной и судебной) в государстве, представляет собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия законодательного регулирования (административного нормотворчества), полномочия внешнеполитического представительства, полномочия по осуществлению различного рода административного контроля и иногда законодательные полномочия (в порядке делегирования или чрезвычайного законодательства), а также систему государственных органов, осуществляющих вышеперечисленные полномочия»⁹.

По мнению автора статьи, *исполнительная власть – ветвь государственной власти, выраженная системой органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление делами общества, обеспечивая его поступательное развитие на основе законодательства и самостоятельной реализации государственно-властных полномочий исполнительно-распорядительного характера.*

Литература

1. Бахрах Д. Н. Административное право. - М.: БЕК, 1996. – 389 с.
2. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. – М.: Юрист, 1998. – 432 с.
3. Ким В. А. Первая Конституция независимого Кыргызстана: Моногр. – Б.: Илим, 1998. – 175 с.
4. Краткий философский словарь. - М., 2001. – 486 с.
5. Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: БЕК, 1995. – 268 с.
6. Чиналиев У. К. Становление кыргызской государственности в переходный период. – М., 2000. – 287 с.
7. Юридический энциклопедический словарь. – М.: Сов. энциклопедия, 1984. – 543 с.

⁶ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. – М.: Юрист, 1998. – С. 29.

⁷ Чиналиев У. К. Становление кыргызской государственности в переходный период. – М., 2000. – С. 180.

⁸ Чиналиев У. К. Становление кыргызской государственности в переходный период. – М., 2000. – С. 181.

⁹ Ким В. А. Первая Конституция независимого Кыргызстана: Моногр. – Б.: Илим, 1998. – С. 136.