

*Гребцов М.П.,
магистрант*

Аккредитованное образовательное частное учреждение высшего образования «Московский финансово-юридический университет МФЮА»

*Зайцева М.А.,
преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин
Калужский институт (филиал) Автономной некоммерческой
организации высшего образования Московского гуманитарно-
экономического университета
Россия, г. Калуга*

ФУНКЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

***Аннотация:** В статье характеризуются функции исполнительной власти в формате государственного управления. Исследуются довольно дискуссионные вопросы классификации функций исполнительной власти. Далее приводятся аргументы в пользу того, что функции исполнительной власти являются инструментом государственного управления.*

***Ключевые слова:** государственное управление, исполнительная власть, юридическая наука, функции государства, направления деятельности.*

***Abstract:** The article characterizes the functions of executive power in the format of public administration. Rather controversial issues of classification of executive functions are investigated. The following are arguments in favor of the fact that the functions of the executive branch are an instrument of public administration.*

***Keywords:** public administration, executive power, legal science, functions of the state, areas of activity.*

Обстоятельная теоретическая характеристика исполнительной власти предполагает обращение к вопросу функций этой ветви власти. В юридической науке понятие функций исполнительной власти в определенной степени носит дискуссионный характер. В связи с чем, поскольку исполнительная власть является разновидностью государственной власти, которая в свою очередь исполняет функции государства, вполне обоснованным будет идти от понятия функций государства. В юридической науке под функциями государства принято понимать основные направления его деятельности.

Таким образом, под функциями исполнительной власти следует понимать основные направления деятельности органов исполнительной власти, в рамках которых они осуществляют реализацию функций государства, достижение поставленных государством перед исполнительной властью целей, а также методы и средства, с помощью которых будут достигаться поставленные задачи.

В функциях содержится предмет деятельности исполнительной власти, который раскрывает всю суть власти. Каждая функция имеет свою сферу деятельности, которая осуществляется соответствующими методами.

Вопрос классификации функций исполнительной власти, как и все вопросы широкого значения, касающиеся исполнительной власти, является дискуссионным. Ряд ученых предлагает классифицировать функции власти исходя из отраслевого принципа. Это функции: обеспечения безопасности, включающая обеспечение обороны и общественного порядка; обеспечения развития экономики; осуществления административно-хозяйственной деятельности; обеспечения реализации социальной политики государства и функции осуществления связей с другими государствами. Еще одна группа исследователей считает вполне рациональным классифицировать функции исполнительной власти на правоохранные, функции координации, функции регулирования и функции организации [1, С. 12].

Нам представляется наиболее конструктивной классификация, предложенная К.С. Бельским, который выделяет два уровня функций исполнительной власти. Первый уровень – это функции цели (т.е. для чего государству нужна исполнительная власть). Данный уровень составляют функция охраны общественного порядка и общественной безопасности, регулятивно-управленческая функция, функция обеспечения прав и свобод граждан. Второй уровень представляет собой функции – направления деятельности и правовые средства их осуществления. Это так называемые «вспомогательные» функции, такие как нормотворческая, оперативно-исполнительная и юрисдикционная [2, С. 18].

Раскрывая вопрос о функциях исполнительной власти, следует учитывать, что исполнительная власть значительно шире, чем законодательная. Она представляет собой сущность, единство и функциональную направленность государства. Самая важная задача государства – охранять и защищать общество на внутренней и внешней арене, обеспечивать его благополучие при помощи реализации возложенных на власть функций. Из этого следует, что на первом по значимости уровне функций следует считать такие функции, без выполнения которых жизнь общества будет неблагоприятной и подверженной опасности.

Каждая из функций обладает объектом управления и методом воздействия на него органами исполнительной власти. Функция общественного порядка и национальной безопасности, которая обеспечивается методом наблюдения компетентными должностными лицами и государственными органами за общественно-значимыми местами и постоянного укрепления внутренних сил государства с целью защиты населения и обороны, определяют первый объект управления. Этот объект обуславливает функцию охраны общественного порядка и обеспечение национальной безопасности. Управленческая функция, которая обеспечивается методом руководства, планирования, регулирования,

координирования, подбора сотрудников, контролирования государственными службами, предопределяет второй объект управления. Еще одной основополагающей функцией исполнительной власти является функция защиты прав и свобод граждан, что определяет третий объект управления.

Основное направление в деятельности органов исполнительной власти – это обеспечение охраны общественного порядка и обеспечение национальной безопасности. Из этого положения вытекает первая функция рассматриваемой ветви власти.

Государственное управление - это позитивная, организующая и конструктивная деятельность исполнительных органов, управляющих экономической, социокультурной и административной структурой. Однако эффективное управление властью во всех сферах социальной реальности допустимо до тех пор, пока в стране существует общественный порядок и гарантируется национальная (государственная) безопасность.

Для нормальной и благоприятной жизни всех граждан и общества в целом необходимо постоянно поддерживать общественный порядок и обеспечивать общественную безопасность. Ослабление значимости данной функции отрицательно сказывается во многих направлениях деятельности государства и прослеживается рост административных проступков и преступлений.

У каждого государства как особой политической, структурной, территориальной организации общества существует необходимость на постоянной основе охранять общественный порядок в стране и тем самым обеспечивать качественную реализацию одной из важнейших функций исполнительной власти. Следует согласиться с А.С. Оскольским, который отмечает, что общество нуждается в безопасности, прочие его цели не смогут быть достигнуты, пока данная цель не будет осуществлена [3, С. 462]. Данная позиция, на наш взгляд, является довольно обоснованной, поскольку только в условиях безопасного существования общество в полной мере готово

подчиняться государственной власти, исполнять свои обязательства по исполнению законов и уплате налогов. В свою очередь и государство в лице его должностных лиц и государственных органов может качественно исполнять социальные, финансовые и другие функции только при условии, если им уже обеспечено безопасное существование своих граждан. Наиболее масштабным и значимым направлением реализации исполнительной властью данной функции является обеспечение национальной безопасности в форме обеспечения состояния защищенности интересов личности, общества и государства от различного рода опасностей. Национальная безопасность включает в себя оборонную, государственную, экономическую, информационную и другие виды безопасности. Именно органы исполнительной власти с помощью наблюдения, надзора и контроля за гражданами и организациями осуществляют вышеназванную функцию.

Исследуя функции исполнительной власти, практически все ученые-юристы выделяют регулятивно-управленческую функцию. Исходя из её названия, она предполагает деятельность государственных органов исполнительной власти по управлению экономикой, финансовой составляющей, управлению общественными благами государства, внешними и внутренними делами государства. Правительство Российской Федерации является центром исполнительной власти в стране, объединяет и согласовывает работу министерств, ведомств и иных органов исполнительной власти. Названная деятельность осуществляется непрерывно на основе действующего законодательства [4, С. 68].

Для раскрытия содержания данной функции исполнительной власти представляется необходимым более предметно остановиться на понятии государственного управления. С точки зрения теории права и административного права государственное управление представляет собой основанную на нормах законов реализацию уполномоченными субъектами исполнительно – распорядительных функций в различных сферах и областях.

Управленческая сфера – круг общественных отношений, подлежащих правовому урегулированию, т.е. воздействию норм права. Государственное управление осуществляется различными органами государства. Однако большинство ученых-юристов, в сферу научных интересов которых входят вопросы административно-правового регулирования, сходятся в том, что государственное управление осуществляют именно государственные органы исполнительной ветви власти. Перед законодательной и судебной властью стоят несколько иные задачи. В связи с чем вполне обоснованным будет вывод о том, что именно в процессе государственного управления реализуется в большей степени исполнительная власть.

При этом нельзя не отметить, что исполнительная власть – это политико – правовая категория, а государственное управление – категория организационно – правовая. В связи с чем следует констатировать, что понятие государственного управления шире, чем понятие «исполнительная власть»; в него входит деятельность и других субъектов, осуществляющих государственное управление [3, С. 216]. Таким образом, хотя мы и относим функцию государственного управления к первостепенным функциям исполнительной власти, необходимо учитывать, что к исполнению данной функции причастны и государственные органы, отнесенные к другим ветвям государственной власти.

Продолжая рассуждение по данному вопросу, следует отметить, что зарубежная наука административного права определяет и исполнительную власть, и её деятельность одним термином – «администрация». Д.Н. Бахрах применяет схожий термин – «публичная администрация». Как верно отмечает данный ученый, органы исполнительной власти не просто осуществляют распорядительную деятельность, но и предпринимают управленческие действия, так как являются органами, которые обладают императивными полномочиями [5, С. 53]. Развивая мысль Д.Н. Бахраха об императивном характере деятельности исполнительной власти, в подтверждение данного

постулата отметим, что из-за деятельности органов исполнительной власти, которая зачастую характеризуется внезапными изменениями, возникновением критических, а порой даже и чрезвычайных ситуаций, органы исполнительной власти наделяются правом издавать подзаконные нормативные и индивидуальные акты. Нормотворческая функция предполагает издание органами исполнительной власти нормативных актов – преобладающая функция данной власти. Что касается правотворческой деятельности органов исполнительной власти, то она продолжает деятельность, которую заложил законодатель, в рамках своей компетенции соответственно. При этом объем таких нормативных актов постоянно растет. В качестве примера, подтверждающего необходимость наделяния исполнительной власти функциями по изданию таковых актов, можно привести ситуацию, связанную с пандемией новой коронавирусной инфекции, на фоне которой именно исполнительные органы государственной власти обеспечивали согласованные и эффективные действия всех заинтересованных структур. Данная работа во многом осуществлялась посредством реализации функции исполнительной власти по изданию подзаконных нормативных правовых и индивидуальных актов.

На наш взгляд, невозможно сравнивать распорядительную и исполнительную деятельность органов исполнительной власти. В тот момент, когда государственные органы исполняют действующие законы, они благодаря собственным предписаниям приводят в движение всю административную систему. В связи с этим, большая часть ученых-правоведов сходится во мнении, что органы исполнительной власти осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, то есть реализуют исполнительно-распорядительные функции.

К. С. Бельский высказал свою точку зрения по вопросу соотношения таких двух понятий, как государственное управление и исполнительная власть: «понятие государственного управления является наиболее широким,

чем понятие исполнительная власть, но когда речь идет о государственном управлении как деятельности органов исполнительной власти, то в таком случае государственное управление подразумевается в узком смысле, как форма и основа практической реализации исполнительной власти» [2, С. 32]. Данная точка зрения представляется вполне обоснованной и, с учетом того, что законодательного закрепления дефиниций вышеназванных понятий нет, допустимо рассматривать государственное управление и в широком смысле, и в узком. Соответственно во втором случае государственное управление как раз и будет одной из основных функций исполнительной власти.

Таким образом, содержание данной статьи позволяет сделать вывод, что функции исполнительной власти отражают сущность и содержание полномочий этой ветви власти. Кроме того, в результате исследования вопросов классификации функций исполнительной власти можно констатировать их дифференциацию на функции первого и второго уровня. В юридической науке дискуссионными являются вопросы содержания функций, их классификации, форм и механизмов осуществления. Данное многообразие мнений обусловлено, на наш взгляд, довольно сложной политико-правовой природой исполнительной власти в целом и её функций в частности. При этом неоспоримым является то, что все функции исполнительной власти являются проявлением государственного управления.

Библиографический список:

1. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции// Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 1992. № 4.
2. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3.
3. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. А 49 Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: ИКД «Зерцало-М». 2003. — 462 с.

4. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса //Государство и право, 1998.- №1.

5. Бахрах Д.Н., Росийский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005.