Дальневосточный государственный Университет

Юридический институт

Заочный факультет

Кафедра государственного

и административного права

***Сущность и значение исполнительной власти в системе государственной власти***

Курсовая работа

Студентки II курса

4 семестр заочного факультета

юридического института ДВГУ

Луниной Ирины Николаевны

Научный руководитель: ассистент

Буйначева Татьяна Александровна

Владивосток

1999 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.

1. Государственное управление, сущность и особенности.

2. Механизм исполнительной власти.

3. Соотношение исполнительной власти и государственного управления.

Заключение.

Список литературы.

# В В Е Д Е Н И Е

В условиях проводимых в России преобразований в политической, экономической и социальной сферах перестраивается и исполнительная власть, по-прежнему выполняющая огромный объем работы в сфере управления государственными делами.

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила в качестве принципа конституционного строя разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Исполнительная власть является одной из самостоятельных и независимых властей и представляет собой совокупность полномочий по управлению государственными делами, включая полномочия подзаконодательного регулирования, полномочия внешнеполитического представительства, полномочия по осуществлению различного рода административного контроля, а также иногда и законодательные полномочия, и систему государственных органов, которые осуществляют вышеперечисленные полномочия. Проблема определения содержания исполнительной власти приобрела особую остроту в связи с формированием звеньев исполнительной власти и их практической деятельностью.

В связи с тем, что Конституция 1993 г. отказалась от термина *государственное управление*, который широко используется в законодательстве многих стран и долгие годы употреблялся и у нас в конституционном и административном законодательстве, и вместо него введен новый термин – *исполнительная власть*, актуальным является вопрос о соотношении государственного управления и исполнительной власти.

Названные задачи определяют содержание курсовой работы, в которой раскрывается сущность понятий государственного управления и исполнительной власти, организационно-правовой механизм функционирования исполнительной власти как самостоятельной ветви единой государственной власти и рассматривается взаимосвязь и соотношение государственного управления и исполнительной власти.

Курсовая работа написана на основе положений Конституции Российской Федерации 1993 г., и действующего российского законодательства, в т.ч. Указа Президента РФ от 14.08.96 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти», а также исследований данной проблемы в зарубежной и отечественной литературе, где наибольший интерес представляют работа Г. Брэбана «Французское административное право», статья А. Ф. Ноздрачева «Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ 1993 г.» (Государство и право. 1996. № 3) и научно-практическое пособие доктора юр. наук профессора Ю. Ф. Тихомирова «Исполнительная власть в Российской Федерации».

Для наглядной иллюстрации взаимосвязи между различными звеньями государственного управления, структуры и механизма исполнительной власти использованы схемы из альбома А. П. Коренева и Д. Ф. Богатова «Административное право».

**1. Государственное управление, сущность и особенности.**

Термин *госу**дарств**енное управление* широко используется в оте­чественной и зарубежной научной литературе. Более 70 лет он употреблялся и в России, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида госу­дарственной деятельности.

Конституция Российской Федерации 1993 года отказалась от этого термина. Вместо него в оборот внедрен новый термин — исполнительная власть*.* В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации 1993 г. государственная власть осуществляется на основе разделения на законодатель­ную, исполнительную и судебную. Эти три ветви государственной власти самостоятельны, не подчинены друг другу, однако должны находиться во взаимосвязи и взаимодействии. Разделение функций между органами законодательной, исполнительной и судебной власти способствует достижению взаимного сдерживания и равновесия между этими функциями, каждая из которых должна исполняться соответствующими органами государственной власти самостоятельно.

Соответственно в рамках государственной деятельности происходит «разделение тру­да» по осуществлению государственных задач и функций. До 80-х годов оно предпо­лагало, что и находило свое конституционное выражение в Конституции РСФСР 1978 г., выделение органов государственной законодательной власти (так назывались Советы всех уровней), органов государственного управления и судебных органов.[[1]](#footnote-1) Каждый из них был призван осуществлять тот или иной вид государственной деятельности (законодательную, исполнительную и административную, судебную соответственно).

Место и роль государственного управления в механизме «разделения труда» определялись следующими характеристиками:

* исполнительно-распорядительным характером;
* наличием специальных субъектов, обобщенно обозначаемыхкак исполнительно-распорядительные органы государственной власти или органы государственного управления;
* непосредственным оперативнымруко­водством хозяйственной, социально - культурной и административно - политической деятельностью (непосредственность такого рукоьодства обусловлена тем, что именно в ведении органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства);
* подзаконностью, т. к. государственное управление осуществляется на основе закона, вторично по отношению к законодательной деятельности.[[2]](#footnote-2)

Такова обобщенная характеристика государственного управления, к которой можно добавить и некоторые иные специфические его признаки, в числе которых:

* *вертикальност**ь* (субординационность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически-властных полномочий в *административном**,* т.е. во внесудебном порядке;
* предусмотренная действуюшим законодательством возможность *администротивного правотворчестоа* (сочетание правоприменения с правоустановлением);
* включение в механизм (систему) государственного управ­ления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий) и т.п. [[3]](#footnote-3)

Таким образом, приведенные характерные признаки государственного управления позволяют сделать следующие выводы:

* Во-первых, государственное уп­равление и осуществляющие его функции государственные органы есть составная часть единого механизма государственной власти.
* Во-вторых, государственное управление различными сторонами государственной и общественной жизни не является исключительной функцией исполнительного аппарата государства. В этом процессе активно участвуют и другие субъекты единой государственной власти при осуществлении ими организационных или управленческих функций. При этом 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 вних юридически-властных требований, а это и есть процесс исполнения. При зтом не имеет принципиального значения, кто является субъектом принятия соответ­ствующего решения — законодательный либо исполнительно-распо-рядительный орган. Государственное управление может быть присуще и общественным организациям или их органам в случае делегирования им исполнительно-распорядительных полномочий со стороны государства, также как и судебным органам, например, председателям суда при руководстве судом.

Схематично субъектов государственного управления можно представить в следующем виде:

Схема 1. Субъекты государственного управления.

Виды субъектов

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Государственные органы | | Органы местного самоуправления  (муниципальные органы) | | | | Общественные и иные негосударственные формирования, наделенные соответствующими полномочиями | | | |
| Органы законодательной (представительной) власти (в основном при осуществлении внутриорганизационной работы) | | | Органы  исполнительной власти  (основной субъект управления) | | Дума, Муниципальный комитет и т.п. | | | Общественные организации  (ДНД, товарищеские суды и т.п.) | |
| Органы судебной власти (преимущественно при решении внутриорганизационных вопросов) | | | Прокуратура (при осуществлении внутриорганизационных вопросов) | | | Глава местного самоуправления | | Иные негосударств.  объединения |

Источник: *Коренев А. П., Богатов Д. Ф. Административное право.*

*Альбом схем. М. 1996. С. 10*

Государственное управление харак­терно по своему функциональному назначению не только для Российской Федерации в ее современном виде и, конечно, не только для периода развития нашего государства вплоть до распада Советского Союза. В своих основных проявлениях государственное управление непременно присутствует в механизме воздействия на общественную жизнь западных государств, где государственная власть базируется на иных социально-политических и экономических основах. Имеется в виду прежде всего господство рыночнык отношений. Так, по признанию видного теоретика французского административного права Г.Брэбана, и в подобных условиях вся управленческая сфера имеет ярко выраженный публично-правовой характер, т.е. государственное содержание; государственное управление осуществляет функции текущего управ­ления, представляя собой государственную деятельность по управ­лению.[[4]](#footnote-4)

**2. Механизм исполнительной власти.**

В связи с тем, что вместо термина «государственного управления» стал употребляться термин «исполнительная власть», в механизме государственной власти был осуществлен переход от «разделения труда» к «разделению властей». Для исполнительной власти характерны следующие признаки:[[5]](#footnote-5)

1. Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны, что однако, не должно приводить к подмене одной ветви власти другой, как это было в начале 90-х годов, к вторжению законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот.
2. Исполнительная власть самостоятельна только к функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе, 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. Действующим законо­дательством фиксируются функции и компетенция не самой исполнительной власти, как государственно-правового института, а субъектов, реализующих ее на том или ином уровне государственной организации (например, статус федеральных и региональных органов исполнительной власти).
3. Отличительным признаком исполнительной власти является то, что власть реализуется в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера.
4. Исполнительная властьолицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Таково одно из непременных требований разделения властей. Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти*.* Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации образуют единую систему исполнитель­ной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции Российской Федерации). Таковы четко определенные конституционные границы, необходимые для понимания субъектной характеристики исполнительной власти.
5. Исполнительная власть в соответствии с Конституцией Российской Федерации организуется и осуществляется на началах *федера**лизма.* Это означает, что конституционным или законодательным путем проводится разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными исполнительными органами и аналогичными органами субъектов федерации. Важная роль при этом принадлежит Федеративному договору и иным договорам о разграничении предметов ведения и полномочий.[[6]](#footnote-6)
6. Исполнительная власть не может отождествляться с административной властью. Подобное отождествление неправомер­но, так как административная власть, как правило, связывается с реализацией полномочий внесудебного*,* т.е. административного принуждения.[[7]](#footnote-7) Однако, административное принуждение является лишь одним из средств достижения целей, стоящих перед исполнительной деятельностью.
7. Исполнительная власть характерна тем, что в непосредственом распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы; важнейшие сред­ства коммуникации; армия и иные воинские формирования, милиция, службы внутренней и внешней безопасности, исправительно-трудовые учреждения и т.п.

Концепция исполнительной власти, принятая Конституцией РФ 1993 г. принципиально отличается от положений, содержащихся в ранее действовавшей Конституции РСФСР 1978 г. Суть введенных изменений заключается в том, что Президент в настоящее время, будучи главой государства, не является главой исполнительной власти и высшим должностным лицом.[[8]](#footnote-8) По идее, как это сделано*,* например, во Франции, в этом случае Правительство и все другие органы исполнительной власти должны обладать большой степенью самостоятельности в осушествлении государствеино-управленческой деятельности, независимости от Президента.[[9]](#footnote-9) Однако особенность Российской Фелерации заключается в том, что, формально закрепляя самостоятельность исполнительной ветви власти*,* Конституция предоставляет такие полномочия Президенту, которые позволяют определять содержание и сущность деятельности исполнительной власти. Более того, некоторые федеральные органы исполнительной власти непосредственно подчинены Президенту. Поэтому о самостоятельности исполнительной власти можно говорить лишь с большой долей условности.[[10]](#footnote-10)

Органы исполнительной власти по территориальному масштабу подразделяются на:[[11]](#footnote-11)

* федеральные;
* субъектов Федерации;
* территориальные;
* межтерриториальные;

Система федеральных органов исполнительной власти определяется Указом Президента РФ от 14.08.1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти» и Указом Президента РФ от 14.08.1996 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и состоит из Правительства РФ, федеральных министерств, государственных комитетов РФ, федеральных служб России, российских агенств, федеральных надзоров России.[[12]](#footnote-12)

Взаимосвязь различных звеньев федеральных органов исполнительной власти можно представить в виде схемы:

Схема 2. Федеральные государственные органы исполнительной власти.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Правительство РФ** | | Президент РФ | | **Система федеральных органов исполнительной власти** | |
| Министерства | Государственные комитеты | | Федеральные службы | | Агенства и др. органы |
| Территориальные (региональные) федеральные органы) | | | | | |

Источник: *Коренев А. П., Богатов Д. Ф. Административное право.*

*Альбом схем. М. 1996. С.27*

Можно выделить систему (аппарат) исполнительной власти, которую составляет совокупность государственных органов, обозначаемых в качестве ее субьектов, а также организационный ме­ханизм еереализации*.*

Постоянно действующим организационным фактором механизма исполнительной власти являются находящиеся на различном иерархическом уровне исполнительные органы *об**щей компетенции* (например, Правительство Российской Федерации, администрация области и т.п.). Остальные звенья такой системы непостоянны, видоизменяемы (например, министерства, государственные комитеты и пр.). Они могут в ряде случаев вообще не существовать (например, возникновение на базе бывших министерств государственных концер­нов, не являющихся государственными органами), хотя из механизма государственного управления они не «изымаются». В таком же аспекте можно квалифицировать роль, например, различного рода структур­ных подразделений исполнительных органов, их территориальных звеньев, а также должностных лиц. Все это — «рабочий механизм» исполнительной власти, служащий целям лучшей ее организации и фуниционирования. Аппарат исполнительной власти помимо органов общей компетенции включает в свой состав также отраслевые, межотраслевые, надзорные, территориаль­ные и иные звенья государственно-управленческого механизма. Но одновременно все эти звенья в совокупности составляют систему субъ­ектов государственного управления. [[13]](#footnote-13)

3. Соотношение исполнительной власти и государственного управления.

Изложенные в п.1. и п.2 курсовой работы характерные признаки и особенности понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» дают необходимую основу для решения вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления. Ранее подобный вопрос нс возникал,т. к. государственное управление отождествлялось с исполнительно-распо­рядительной деятельностью. Сейчас он актуален в силу того, что термин «исполнительно-распорядительная деятельность»» уже не применяется в нормативно-правовых актах различной юридической силы.

Тем не менее государственное управление — реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. Система «разделения властей» исходит из того, что каждая ветвь единой государственной власти реализуется в деятельности их субъектов. Но в Конституции и действующем аконодательстве Российской Федерации ничего не говорится об исполнительной деятельности: субъекты этой деятельности приведены, а характер ее не определен. По мнению авторов учебника «Административное право Российской Федерации»[[14]](#footnote-14) *государстве**нное* *управление по своему на**значению представляет* *собой* *вид* *государственной* *деятельности, в рамка**х котор**ого пр**актически* *реализуется* *исполнительная власть**.* Исполнительная власть является по существу *пол**итик**о-правовой* категорией, в то времякак государственное управление — *организационно-правовой.*

Следовательно, государственное управление практически осуществляется в рамках системы государственной власти, базирующейся на началах разделения властей. Исполнительная властькак прояв­ление единой государственной власти, приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, в настояшее время именуемых исполнительными органами, а по существу явля­ющимися органами государственного управления. В подобном смысле государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что понятие «государственное управление» — более широкое по сравнению с исполнительной властью. Последняя в известном смысле 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 по суще­ству составляет содержание деятельности по государственному управ­лению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

Соответственно все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако обратное неверно: не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле, т. к. иначе придется признать в качестве таковых, например, администрацию государствен­ного предприятия, или учреждения, либо концерна и т.п., таких звеньев системы государственного управления, которые находятся за преде­лами действия принципа разделения властей.

Такимобразом, суть проблемы исполнительной власти и ее соотно­шения с государственным управлением не должна сводиться к подмене одних терминов другими. Государственно-управленческая деятельность всегда была необходимой, и сохраняется в качестве таковой в наши дни. Главное заключается в обязательных изменениях форм и методов этой деятельности, диктуемых условиями общественного развития в переходный период.

Известно, что в дореформенный период государство являлось соб­ственником почти 95 процентов всех средств производства, различных объектов непроизводственного назначения и управлялоими непосред­ственно. В подобных условиях существенно расширялась масштабность государственно-управленческой деятельносги. Сложилось строго централизованная система, олицетворяющая всесильность управленческого аппарата.

Сейчас происходят процессы, свидетельствующие об известном уменьшении удельного веса государственного управления некоторыми областями жизни, прежде всего экономикой. Исполнительная власть в ее государственно-управленческом понимании в известной мере «отказывается» от функций *неп**осред**ст­венного* управления, характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, т.е. почти полного обобще­ствления всех сфер жизни. На этой основе проявляется тенденция ста­новления системы государственного регулирования.

### З А К Л Ю Ч Е Н И Е

Изложенные в курсовой работе положения и исследования дают возможность в заключении сделать следующие краткие выводы:

1. Исполнительная власть, согласно Конституции РФ, является самостоятельной ветвью государственной власти, основное назначение которой – организация исполнения актов законодательной власти и других нормативных актов.
2. Механизм исполнительной власти включает всю систему органов государственной власти, призванную обеспечивать ее фактическую и юридическую реализацию на всей территории РФ, которая образуется: - федеральными органами государственной власти (согласно Указу Президента РФ «О системе федеральных органов исполнительной власти» от 14.08.96 г. это Министерства РФ, государственные комитеты РФ, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России);

* органами исполнительной власти субъектов Федерации;
* органы исполнительной власти, формируемы субъектами Федерации самостоятельно.

Высшим органом исполнительной власти является Правительство РФ.

3. Государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности (исполнительно-распорядительная деятельность), отличный от ее других проявлений (законодательной, судебной), не противопоставляется исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой власти. Их взаимосвязь заключается в том, что государственное управление представляет собой вид деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть. Следовательно, правомерен вывод о том, что понятие государственное управление более широкое, чем понятие исполнительная власть, и последняя является его производной.

#### С П И С О К Л И Т Е Р А Т У Р Ы

1. Конституция Российской Федерации. М. , «Юридическая литература», 1993.
2. Указ Президента РФ от 14.08.1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти».
3. Указ Президента РФ от 14.08.1996 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
4. Указ Президента РФ от 06.09.1996 г. «Вопросы федеральных органов исполнительной власти».
5. Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации. Ростов-на-Дону. «Феникс». 1997.
6. Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988.
7. Кашанина Т. В., Кашанин А. В. Основы российского права. М. 1997.
8. Князев С. Д. Административное право. Владивосток. 1997.
9. Коренев А. П., Богатов Д. Ф. Административное право. Альбом схем. М. 1996.
10. Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Исполнительная власть в РФ. Научно-практическое пособие. М. 1996.
11. Ноздрачев А. Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ. 1993. // Государство и право. 1996. №3.
12. Плехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. 1997.

1. См.: Плехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. 1997. С.5 [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Коренев А. П., Богатов Д. Ф. Административное право. Альбом схем. М. 1996. С. 7 [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Плехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. 1997. С.8 [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. С.30. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Плехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. 1997. С.13 [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Конституция Российской Федерации. М. «Юридическая литература». 1993. С. 11 [↑](#footnote-ref-6)
7. См: Князев С. Д. Административное право. Владивосток. 1997. С. 47. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Исполнительная власть в РФ. Научно-практическое пособие. М. 1996. С. 6. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. С.41. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Кашанина Т. В., Кашанин А. В. Основы российского права. М. 1997. С. 167. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Коренев А. П., Богатов Д. Ф. Административное право. Альбом схем. М. 1996. С. 26. [↑](#footnote-ref-11)
12. Указ Президента РФ от 14.08.1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти». [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Ноздрачев А. Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции РФ. 1993. // Государство и право. 1996. №3. С. 34. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Плехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. 1997. С.17 [↑](#footnote-ref-14)