

ЭКОНОМИКА, ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

УДК 351:342.518

Чемерис А.С.

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ» И «ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ»

Черемис Анна Сергеевна*, ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»; 302028, РФ, г. Орел, ул. Октябрьская; 12; e-mail: 4emericka@mail.ru

В статье анализируются базовые понятия административного права: «государственное управление» и «исполнительная власть» - и идеи исключения словосочетания «государственное управление» из отечественного правового лексикона. Вопрос о соотношении данных понятий чрезвычайно важен для уяснения сущности одной из ветвей власти в Российской Федерации.

Ключевые слова: административная деятельность, государственная власть, государственно-управленческая деятельность, исполнительная власть, органы государственного управления.

Принцип разделения властей в нашей стране на исполнительную, законодательную и судебную был провозглашен ещё в самом начале девяностых годов прошлого века в Декларации «О государственном суверенитете РСФСР» [6], а вслед за принятием в 1993 году Основного закона государства [8] понятие «исполнительная власть» стало активно использоваться. Мало того, с этого времени понятие «государственное управление» фактически было негласным образом изъято из юридической практики. И это несмотря на то, что само по себе управление является феноменом, неотъемлемо связанным с существованием человеческого общества, человеческой цивилизации» [9].

Российское руководство на рубеже XX-XXI в. всячески стремилось дистанцироваться от социалистической системы тотального воздействия на все сферы жизни, в том числе и на экономику. Результатом такой политики размежевания стал отказ государства от административно-правового понимания термина «управление», несмотря на то, что само слово «администрация» (от лат. «administratio» – «ad» – «при», «к чему-либо» и «minister» – «высший», «руководящий») означает службу, деятельность под руководством, подчинение [4]. Как следствие, органы государственного управления различных уровней стали называться органами исполнительной власти. Подобная искусственная подмена законодательной терминологии, не имеющая исторической преемственности, безусловно, создала вполне определенные сложности в функционировании государственного аппарата.

Административное право как самостоятельная часть отечественной правовой системы весьма конкретно отражает все особенности, которые присущи государственно-управленческой деятельности и является по своему юридическому предназначению правом управления или управленческим правом [1].

Несмотря на то, что в Основном законе страны не содержится упоминания о государственном управлении, обе анализируемые юридические категории имеют право на существование, поскольку государственное управление – это правовой феномен, без которого нельзя представить себе работу государственно-властного механизма.

Сегодня вопросы процесса государственного управления регулируются нормативно-правовыми актами разного уровня. Часто они вступают в противоречие друг с другом. Мно-

* **Макарова Татьяна Николаевна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры маркетинга и торгового дела, ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»; 302028, РФ, г. Орел, ул. Октябрьская, д. 12; e-mail: tanya.mak2010@yandex.ru

гие из них неоднозначно и неполно регулируют вопросы государственного управления, что порождает противоречивую практику их применения. Ликвидировать бессистемность нормативного регулирования государственного управления в нашей стране можно, лишь разработав и приняв соответствующий федеральный закон, о чем в последнее время в научной литературе, политической среде ведутся активные дискуссии [12].

К сожалению, действующее российское законодательство в чистом виде не закрепляет норм, абсолютно синонимичных государственному управлению. В нем не упоминается, к примеру, об исполнительной деятельности. Т.е. нормативно определены субъекты такой деятельности, а характер ее разработан только доктринально [7].

Вместе с тем, принцип разделения властей в России как раз и исходит из тех представлений, что каждая ветвь государственной власти реализуется в деятельности соответствующих субъектов. Исходя из этого понимания, государственное управление – это административная деятельность, то есть деятельность исполнительных органов государственной власти как на уровне Российской Федерации, так и на уровне ее субъектов [2]. В рамках данного вида государственной деятельности на практике и осуществляется реализация функций исполнительной ветви власти.

Исполнительная власть как разновидность власти государственной реализуется посредством специальных звеньев государственного аппарата, которые сегодня именуются исполнительными органами. По сути своей эти элементы госаппарата являются не чем иным, как органами государственного управления. В упомянутом смысле государственное управление как исполнительно-распорядительная деятельность не противоречит реализации исполнительной власти в виде функционирования ее субъектов.

В данном вопросе есть два противоположных мнения. В первом случае предполагается, что понятие «исполнительная власть» более узко по субъектному составу по сравнению с понятием «государственное управление». В первую очередь, это обусловлено тем, что связанными с государственным управлением полномочиями (в частности, в оборонной сфере) обладает и Глава государства, и органы военного управления, которые не обладают статусом органов исполнительной власти. Кроме того, государственное управление могут осуществлять и другие субъекты, не относящиеся к органам исполнительной власти, такие как Центральный банк РФ или Счетная палата РФ.

В то же время функции органов исполнительной власти (например, Правительства РФ) являются более широкими, чем реализация государственного управления. В частности, в соответствии с конституционными положениями Правительство РФ может выступать в качестве субъекта законодательной инициативы. Кроме того, на Правительство РФ возложена обязанность разработки и представления нижней палате парламента федеральный бюджет.

В соответствии с положениями о федеральных органах исполнительной власти они не только реализуют государственное управление в конкретных государственных сферах, но также проводят в них унифицированную государственную политику, осуществляют функции, которые связаны с управлением федеральной собственностью.

И все же в качестве определяющей функции федеральных органов исполнительной власти выступает именно государственное управление, то есть деятельность по исполнению законодательных и прочих правовых актов посредством выполнения возложенных на них функций и реализации полномочий.

Подавляющее большинство ученых в области административного права утверждает, что в широком смысле понятие «государственное управление» идентично словосочетанию «государственно-управленческая деятельность». Кроме того, по их мнению, государственное управление является формой реализации исполнительной власти [3].

В наши дни практически общеупотребительными стали такие понятия, как сфера государственного управления, государственно-управленческая деятельность, органы государственного управления, исполнительные органы.

Сфера государственного управления – это понятие, объем которого определяется не

только деятельностью субъектов исполнительной власти (т.е. собственно практической работой по реализации этой ветви власти), но и прочими проявлениями государственно-управленческой деятельности (к примеру, функционированием управленческих по своему характеру элементов, которые не являются непосредственными субъектами исполнительной власти).

Государственно-управленческая деятельность представляет собой деятельность всех звеньев исполнительной власти и других элементов государственного управления по реализации их функций и задач.

В качестве органов государственного управления выступают органы исполнительной власти, а также другие звенья, которые осуществляют в определенном объеме государственно-управленческую деятельность.

Исполнительные органы – это совокупность всех субъектов государственно-управленческой деятельности (в том числе субъектов исполнительной власти), а также органов управления, которые функционируют за пределами реализации исполнительной власти (к примеру, органы управления деятельностью учреждений, предприятий, коммерческих структур и общественных объединений).

Несмотря на то, что система разделения властей в России функционирует уже третье десятилетие, единая терминология в сфере исполнительной власти до сих пор не сложилась. Например, в отечественном законодательстве, а чаще – в научной литературе, наряду с термином «органы исполнительной власти», все ещё можно встретить словосочетания «исполнительные органы», «государственные органы управления», «исполнительные органы государственной власти» и т.д.

Природа исполнительной власти (впрочем, как и всякого иного проявления властных полномочий) заключается в возможности и способности воздействовать на поведение и деятельность других. Однако исполнительная власть не может быть отождествлена с видом государственной деятельности, поскольку соответствующим видом такой деятельности является не сама власть, а только форма ее практической реализации. Таким образом, государственное управление не тождественно исполнительной власти, так как оно во все времена выступало в качестве определенного вида государственно-властной деятельности, связанной с реализацией исполнительной власти.

Характеризуя соотношение понятий «государственное управление» и исполнительная власть», уместно также отметить, что российское законодательство разграничивает формы осуществления власти и формы государственной деятельности по ее реализации. В первом случае речь идет об уже упомянутых здесь ветвях власти – законодательной, исполнительной и судебной, во втором – о законодательной деятельности, государственном управлении и судопроизводстве. В частности, ст. 118 Основного закона закрепляет норму, согласно которой судебная власть осуществляется посредством конституционного, уголовного, административного и гражданского судопроизводства. Данное положение прямо закреплено и в ст. 1 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [11].

Управленческая деятельность государства во все времена была и остается необходимой составляющей его нормального функционирования. В процессе ее оптимизации с течением времени возможны определенные изменения методов и форм такой деятельности, которые напрямую зависят от условий общественного развития, особенно в периоды преобразований.

Например, в связи с происходившими в России переменами в сфере экономики и совершенствованием рыночных отношений широко востребованными стали процессы разгосударствления собственности, акционирования и т.д. В этих условиях исполнительная власть в сфере экономического развития вместо функции государственного управления осуществляет функцию государственного регулирования. Например, реализация государством различных направлений экономической политики (проведение налоговой, финансовой, научно-технической, кредитно-денежной политики и т.п.) позволяет сглаживать циклические колебания, воздействовать на потребительский и инвестиционный спрос, поддерживать развитие

приоритетных направлений в науке и технике, уменьшать налоговое бремя в период экономических спадов, развивать отечественную банковскую сферу и т. д. [10].

Если ранее государственное управление исходило из необходимости неизбежного и прямого (непосредственного) вмешательства своего аппарата в жизнь объектов, то теперь основные ориентиры управляющего воздействия связаны с обособлением различных структур, с их известной самостоятельностью.

Вместе с тем, между государственным управлением и государственным регулированием нет существенных противоречий по целевому назначению. В административном праве государственное регулирование выступает в качестве одного из элементов государственно-управленческой деятельности, одной из ее функций. Получается, что речь идет лишь о большем или меньшем удельном весе участия государства в тех или иных процессах: или оно непосредственно управляет объектами, или регулирует наиболее значимые для общества и государства управленческие отношения.

Процессы государственного регулирования и государственного управления во многом схожи и взаимосвязаны. Осуществляя управление, государство регулирует, а регулируя – управляет. Основное отличие заключается в применяемых механизмах, средствах и методах государственного регулирования и государственного управления. Однако и при помощи государственного управления, и посредством государственного регулирования происходит реализация исполнительной власти.

С точки зрения административного права понятие «государственное управление» более широкое по сравнению с понятием «государственное регулирование». Вместе с тем, если речь идет об экономике, то государственное регулирование используется гораздо шире. При этом государством используются в большей степени косвенные средства управляющего воздействия (льготы, льготы и т.п.).

В заключение хотелось бы ещё раз акцентировать внимание на том, что оба анализируемых в настоящей статье понятия: и исполнительная власть, и государственное управление – уникальны и востребованы, и механически подменять один термин другим не следует. Исполнительная власть в большей степени выступает как политико-правовая категория, а государственное управление – как организационно-правовая. В силу этого государственное управление по своей природе и назначению следует рассматривать как организационно-правовую форму осуществления исполнительной власти в качестве разновидности государственной деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть.

Список литературы:

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. – Москва: РГ-Пресс, 2013. – 568.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
3. Глущенко П.П., Боер В.М. Полномочия и предметы ведения органов государственно-управленческой деятельности // Социология и право. – 2015. – №4(30). – С. 90-100.
4. Гречина Л.А. Административное право РФ. Курс лекций: учебное пособие. – Москва: РГ-Пресс, 2015. – 112 с.
5. Григорьева С.В. Современный подход к понятию «исполнительная власть» в Российской Федерации: учебное пособие // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – №22. – С. 282-287.
6. Декларация СНГ РСФСР от 12.06.1990 №22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.base.consultant.ru>
7. Долотова В.В. Специфика исполнения как вида юридической деятельности // Российский академический журнал. – 2011. – №2. – С. 39-41.
8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием

12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.base.consultant.ru>

9. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХ и ГС при Президенте РФ. – М.: Буки-Веди, 2016. – 252 с.

10. Салихова Р.Р. Влияние государственной политики на формирование конкурентоспособности розничной торговли в России // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – №2. – С. 92-101.

11. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 №1-ФКЗ (ред. от 05.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.base.consultant.ru>

12. Южаков В.Н., Александров О.В., Талапина Э.В. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015. – №7(223). – С. 114-121.

УДК 331.103:005.95

Зими́на О.Е.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ТРУДА В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПЕРСОНАЛА НА ПРЕДПРИЯТИИ

Зими́на Оксана Евге́ньевна, ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»; РФ, 302028, г. Орел, ул. Октябрьская, д. 12; e-mail:zimalar@mail.ru*

В статье рассматриваются направления совершенствования управления организацией труда с целью повышения эффективности использования трудовых ресурсов предприятия; раскрывается сущность, структура, методики анализа организации труда. Уделено внимание роли информационных систем и технологий в организации труда на предприятии.

Ключевые слова: организация труда, совершенствование управления организацией труда, управление персоналом, информационные технологии организации труда.

Эффективное управление персоналом на предприятиях возможно только в том случае, если оно основывается на использовании современных форм организации труда. Они создают условия для самоутверждения и самореализации работников как личностей и как следствие побуждают трудовой коллектив к высокопроизводительной и инновационной деятельности.

Сущность понятия «управление организацией труда» состоит, прежде всего, в целенаправленном воздействии на организационные отношения, которые появляются в результате совместной трудовой деятельности для обеспечения эффективного развития и функционирования как системы организации труда, так и всего предприятия (фирмы и т.д.) в целом [5]. Совершенствование структуры трудового процесса должно являться начальной стадией любой работы по совершенствованию организации труда, а именно:

- при совершенствовании приемов и методов труда;
- при совершенствовании организации и обслуживании рабочих мест;

* *Научный руководитель: Зими́на Ла́риса Влади́мировна, кандидат экономических наук, доцент кафедры математики, информатики и информационных технологий, ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет экономики и торговли»; Россия, 302028, г. Орел, ул. Октябрьская, д. 12; e-mail:zimalar@mail.ru*