

УДК 342.518

А.Ш. Мамбеткулов

Кыргызская государственная юридическая академия при Правительстве Кыргызской Республики,
Кыргызстан, г. Бишкек**Становление и эволюция исполнительной власти**

Аннотация. В статье подтверждается закономерность естественно-исторического развития института государственного управления, в рамках которого объективно изменяются социально-правовое и политическое назначение государства, его институтов и органов, уже отмечается высокая динамика развития институтов государственного управления. В данной связи автором акцентируется, что общеисторический анализ важен с позиции понимания естественно-исторической концепции развития институтов власти и управления, выделения из нее необходимых рациональных и закономерных явлений с целью их учета при совершенствовании и имплементации демократических моделей управления в правовую систему Кыргызстана.

Ключевые слова: управление, политический институт, камералистика, административный аппарат.

Управление, как социальный и политический институт, в тех или иных формах начало формироваться в обществе со времени его появления. С тех пор управление стало неотъемлемым свойством общества на любой ступени его исторического развития. Еще в глубокой древности человеческая община вырабатывала практику общения коллектива, его выживания в сложнейших климатических условиях, при использовании примитивных орудий и отсутствия техники. Фактически в это время и начинают развиваться первичные формы социального управления, где неизбежность разделения труда – основы жизнедеятельности любого социума, вела к развитию механизма управления. «Всякий непосредственно общественный или совместный труд..., – писал К.Маркс, – нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов. Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере» [1, с. 342].

Именно в древнем мире, преимущественно в умах выдающихся мыслителей и практике организации высшего государственного правления

зарождаются такие категории, как «управление» и «полиция». Управление связывалось с поддержанием порядка и обеспечением послушания подданных, организацией войск, благоустройством, сооружениями дорог и каналов и т.д. Этот институт развивался в Греции, Риме и Европе.

В средние века камералистика выработала свои институты управления, понятийный аппарат, структуру, организацию и механизмы деятельности. В процессе развития камералистики происходила одновременная институционализация входящих в нее дисциплин. Из камералистики выделяется полицейское право, а в дальнейшем, основы камеральной науки унаследует современное административное право.

Стремительное развитие камералистика получает в Германии. Яркими ее представителями стали М. Оссе (1506 – 1557), Г. Обрехт (1547 – 1612), И. Юсти (1717 – 1771) и И. Пюттер (1725 – 1807) [2]. Исследователями выделяются области управления, которые осуществляются в самостоятельных областях государственной жизни, регулируемые самостоятельными сферами законодательства, что важно для исполнительной деятельности.

В рассматриваемый исторический период полицейские учреждения развивались во Франции.

Особый вклад в этом направлении внес французский ученый Н. Деламааре (1639-1723). Н. Деламааре выделил сферы, в которых осуществляется полицейская деятельность: религия; обычаи; здравоохранение; питание; публичный порядок и спокойствие (мир); дорожное хозяйство; торговля; мануфактура (производство); служебный персонал; поденная работа (т.е. работа тех, кто продавал свою рабочую силу на один день) и др. [3, с.258].

Исследуя вопросы становления французской концепции государственного управления, нельзя не указать на вклад Наполеона Бонапарта. Реформировав режим деятельности своей администрации, Наполеон усилил свои внутривнутриполитические позиции и позиции армии. Усиленная централизация управления во Франции в первом десятилетии XIX в. вполне отражала цезаристский характер наполеоновского правления и его намерения подчинить Европу «одному начальнику» [4, с.293-412].

По мере достижения более высоких ступеней развития общества сущность и формы управления изменялись, возрастала осознанность в необходимости управления. Институционализация управления претерпевала изменения: от управления при помощи эмпирического опыта, традиций и обычаев, передаваемых от поколения к поколению в первобытном обществе, до сознательного управления общественными процессами на научной основе в современном обществе. На каждом этапе своего развития само общество определяло цели, принципы, содержание и общие границы управления; сущность управления формировалась под непосредственным влиянием социально-политического строя и существующих в обществе экономических отношений [5, с.48-49].

В период абсолютной монархии уже был создан большой административный аппарат. Его функции дифференцировались сообразно развивающейся специализации общественных функций [6, с.9]. Но, эволюционируя, приближаясь к раскрытию и утверждению в обществе демократических ценностей, институт государственного управления совершенствуется и от силовых, принудительных средств и методов управления переходит к правовым. Власть, сосредоточенная в руках отдельной группы людей, имеющей наиболее весомое положение в том или ином обществе (государстве): царя, монарха,

император хана, их вассалов и приближенных, по мере развития общества и признания в нем демократических ценностей переходит к народу, а институты управления децентрализируются, образуя политико-правовую инфраструктуру, основанную на принципе разделения властей.

Деятельность государства все больше связывается с функциональной потребностью в организаторстве, как средства удержания целостности социального динамически равновесного многоединства, мобилизации ресурсов жизненной энергии и организации ее рационального использования, преобразовании действительности во благо личности и общества. Нормативное упорядочение жизнедеятельности социума, приведение в соответствие состояния общественных отношений с целями развития общества и государства выводили актуальность в развитии регулятивных функций государства.

Управление все больше связывается с повышением эффективности охранительной деятельности государства, состоящей в закреплении социально-правовых форм охраны и защиты личности, собственности, организационных экономических микро- и макросистем, обеспечении целесообразности культурных и духовных форм развития общества, соблюдении индивидами социальных норм общежития и нейтрализации асоциальных явлений и деструктивных тенденций как внутри, так и извне общества.

Эволюция развития общественных институтов, включая и институты управления, в своем движении к демократическим идеалам еще не завершена, также, как не завершена эволюция государства. Развитая демократия предполагает стабильное состояние таких ее институтов, как делегирование, представительство, суверенитет, гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина и др., что способствует непрерывному совершенствованию механизмов государственного управления, как условие созидания справедливого общества. «Эволюция социальной власти, – отмечает А.К. Котов, – прошла путь от «власти авторитета» к «авторитету власти», от первичного, исторически архаичного властеотношения личной, семейной или клановой зависимости как локального и «горизонтального» начала социума, к единому всеохватному и верховному началу централизованной власти в обществе по типу отношения подчинения «гражданин – закон» единственно всеобщей и моби-

лизующей, способной на определенной территории сплотить людей в один народ, является власть государственная. Сущность ее – суверенитет» [7,с.12].

В эпоху капитализма процесс управления усложняется и становится еще более масштабным. Объем государственных дел и управленческих функций существенно возрастает. Характерным для данного периода оставался классовый интерес, подчинивший себе публичный порядок. Государственные дела и их общезначимость воспринимались через призму социально выгодных критериев в интересах правителей, которые формировали и направляли деятельность органов управления государственными делами [6,с.9].

Экскурс по истории развития государственно-правовых отношений подтверждает, что какой-либо закономерности в развитии института государственного управления найдено не было, кроме естественно-исторической. В рамках естественно-исторической методологии, объективно изменяющей социально-правовое и политическое назначение государства, его институтов и органов уже отмечается высокая динамика развития институтов государственного управления. При этом объем и методы управления, построение и удельный вес административного аппарата отнюдь не совпадали в равных по своему общественному развитию государствах. Так, например, Англия и Россия конца XVII – начала XVIII в. существенно отличались по устройству государственного аппарата и соотношению его верхних, средних и нижних звеньев. «Вопрос, следовательно, в том, как обеспечивалось управление общественными процессами», – отмечает Ю.А. Тихомиров, анализируя данную ситуацию [6,с.9-10].

Динамику развития института государственного управления подогревала усилившаяся во времена буржуазных революций борьба за права и свободы человека и гражданина. Особое значение для реформирования идеи государственного управления в Европе внесли видные английские мыслители Т. Гоббс и Дж. Локк. На их подходе к проблеме строилась концепция справедливого правления, основанного на равновесном состоянии власти и народа. Так, например, выведенная Дж. Локком доктрина законности сопротивления всяким незаконным проявлениям власти имела важное значение для последующего ее развития и понимания в современной интерпретации.

Основные идеи демократического управления были внесены французскими мыслителями Ш.-Л.Монтескье, Ж.Ж.Руссо, А.Сен-Жюстом и др. Ш.-Л.Монтескье. Сформулировав революционную для того времени теорию разделения властей, они отводили исполнительной власти с ее управленческими функциями достаточно определенную роль в соотношении с другими властями: законодательной и судебной [8,с.235-236].

Ш.Л. Монтескье, занимая высокую позицию по происхождению, отдавал пальму государственного управления монарху: «Исполнительная власть должна быть в руках монарха: эта властная функция, требующая быстрых решений и действий, лучше выполняется одним лицом, чем многими; напротив, все, что связано с законотворчеством, выполняется лучше многими, чем одним». «Армия должна находиться в непосредственном подчинении исполнительной власти: ей надлежит действовать, а не рассуждать» [9,с.344].

Переход к капитализму ознаменовался важнейшими достижениями в области государственного управления, опосредуя усложняющиеся общественные и политические процессы. Действие политической системы общества того времени доказывало единство таких институциональных феноменов, как власть, государство и управление. Развитие науки управления сопровождалось ростом числа научных трудов по проблемам управления, в которых анализировались проблемы усиления и централизации власти и, соответственно механизмов управления обществом.

В XIX в. учения об управлении существенно дополняют ученые, политические и общественные деятели. Раскрывая внутреннюю структуру государственной власти и ее содержание, Гегель (1770-1831) говорит о разделении должностных полномочий в соответствии с теорией разделения властей и философским пониманием государства: «Разделение функций должно обеспечивать переход всеобщего в особенное и единичное, и тогда разделение их по отраслям, ведомствам, сверху вниз позволит добиться и специализации, и связанности» [10,с.279-336].

Р. Моль (1799-1875) в своих трудах «Науки о полиции по принципам правового государства» (1832-1833) и «Государственное право королевства Вюртемберг» (1829-1831) [11] идет дальше своих предшественников и отдает предпочтение

исследованию либеральных задач управления. Развивая теорию управления в условиях правового государства, исследователь уже делает попытку разграничить государственное и административное право. Соответственно в начале XX в. теория управления начинает свою трансформацию в административно-правовую отрасль. Эта тенденция объективно обусловлена поистине революционными преобразованиями во всем мире. Понимание государства как важнейшего фактора общественного развития дает стремительное начало исследованиям в области государственной власти и государственного управления.

С позиций анализа механизма деятельности правительственных учреждений рассматриваются вопросы организации и функционирования государственного управления юристами западных государств – Великобритании, США, Франции и ряда других. В Германии, например, связь административного права с публичным управлением рассматривалась как деятельность и функция организованной государством системы органов. В отличие от США, где административное право сформировалось значительно позднее, во второй половине XX в., и претерпело значительное влияние социологии, германская теория административного права, как и теория публичного управления, находится в русле континентально-европейской традиции. Характеризуя данное направление можно назвать определение реального публичного управления В. Еллинеком, как: «деятельность в сфере правительственной компетенции, которая направлена на создание или прекращение публичных отношений в интересах государства и других носителей публичной власти» [12, с. 88].

Принципы административно-государственного управления в дальнейшем были разработаны американскими исследователями: Д. Муни, Т. Вулси, Л. Уайт, А. Файоль. Главным и объединяющим фактором их исследований явилось совершенствование института государственного управления в условиях бурного развития экономических отношений. Процесс налаживания взаимодействия бизнеса и системы управления было важным для США на данном этапе исторического развития, поэтому целью многочисленных исследований был поиск закономерностей развития государственного управления в процессе организации крупных и средних капиталовложений. И только вторая волна теоре-

тических разработок связывалась с проблемами публичного управления (1940-1960 гг.). В отмеченный исторический период оформляются две взаимосвязанные дисциплины:

- изучение публичной администрации (public administration), т.е. совокупности органов публичного управления, норм, регулирующих их деятельность и практики ее осуществления;

- изучение публичных политик или публичного управления (public policy), т.е. управленческих процессов от момента возникновения проблемы до получения результата управленческого воздействия [13, с.9].

По мнению Ж.М. Омарова, обе названные дисциплины носят преимущественно прикладной характер, лишь позже обрастая солидным слоем теоретических исследований [13, с.9]. Среди других ведущих дисциплин публично-управленческого цикла можно назвать также: теорию (государственных) организаций; теорию принятия решений; социальные дисциплины, связанные с управленческой деятельностью в отдельных сферах и т.д.

В Европе, так же, как и в США, научно-исследовательский процесс сопровождался возникновением большого числа государственных и местных административных органов. В целом, институты государственного управления, созданные в буржуазном правовом государстве XIX – XX вв. явились основой политики благосостояния в демократических государствах.

В результате плодотворной работы над усовершенствованием теории и практики государственного управления, иных общественных и государственных институтов появляются такие новые институты управления, как: конституционный контроль за системой управления в режиме разделения властей; несовместимость должности парламентариев и министра; конституционно-правовая ответственность правительства перед парламентом (вотум недоверия правительству, роспуск парламента, импичмент, политическая ответственность министерских служащих, иных должностных лиц и др.). Основой преобразований системы управления послужили демократические идеалы правового государства, в которых приоритет оставался за естественными и неотчуждаемыми правами и свободами человека и гражданина. Концепцию государственного управления «учредили» политико-правовые институты, исходящие из политического права

народа на управление делами государства, институты непосредственной и представительной демократии, делегирования власти и др.

Основными двигателями развития института государственного управления признаются следующие факторы:

- совершенствование административного законодательства;
- разработка новых возможностей процесса публичного управления;
- защита прав и свобод граждан от действий и решений государственного аппарата;
- установление принципа законности в деятельности публичной службы профессиональных чиновников;
- возрастание государственного вмешательства (государственного регулирования) в экономику;
- повышение качеств и роли административного договора в практике управления;
- новая структура управленческого права, изменяющегося под воздействием нового административного законодательства [14, с.29].

Весомый вклад в развитие науки государственного управления внесли российские исследователи. В частности, в 1802-1804 гг. М.М. Сперанский, проводя реформу управления, организует новую министерскую систему во главе с Государственным советом, обосновывая свои устремления в серии политических записок: «Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России», «О коренных законах государства» [15].

Н.М. Коркунов в своем исследовании «Русское государственное право» (1908-1909 гг.) поднимает проблему верховного и подчиненного управления, самоуправления, а также обеспечения законности управления. В такой градации автор различал формы властвования. В верховном управлении все проявления власти имеют дискреционный характер, в подчинении – подзаконная деятельность есть общее правило, а дискреционная служит лишь исключением [6, с.19-20].

А.И. Елистратов отмечал, что если законодательство и управление обособить только мысленно, то этим самым еще не обеспечивается господство закона в публичных отношениях. Связанность государства правом требует такой именно организации государственной власти, при которой издание закона и подзаконное

управление осуществлялись бы различными органами [16, с.4-7].

А.А. Алексеев характеризовал государственное управление в конституционном государстве как деятельность, осуществляемую правительством и направленную на реализацию предписаний законов [17, с.303-315].

Естественно-историческое развитие институтов власти и управление для постсоветских республик было прервано в **советскую эпоху**, где основные проблемы государственного управления и самоуправления не поднимались в правовой науке по нескольким причинам. Прежде всего, формы советской системы управления были модифицированы под монопартийность и тоталитарные методы управления. В советский период действовала иная, чем в демократических государствах исполнительная система, которая действовала в рамках жестко централизованной власти. В данной связи общеисторический анализ важен с позиции понимания естественно-исторической концепции развития институтов власти и управления, выделения из нее необходимых рациональных и закономерных явлений с целью их учета при совершенствовании и имплементации демократических моделей управления в правовую систему Кыргызстана.

Литература

- 1 Маркс К. и Энгельс Ф. Соч. Т. 23.
- 2 Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Попов Л.Л. – М.: «Проспект», 2010.
- 3 Delamare N. Trite de la Police. Paris: 2 ed. 1722.
- 4 Трачевский А.С. Наполеон I. Его жизнь и государственная деятельность. В кн.: Биографическая серия 1890-1915 гг. Челябинск. – Урал, 1995.
- 5 Уваров В.Н. Теория государственного управления: учебник Петропавловского Северо-Казахстанской юридической академии. – Петропавл, 2006.
- 6 Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998.
- 7 Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизм власти. – Алматы: КазГЮА, 2000.
- 8 Сборник. Французское просвещение и революции. – М., 1989.

9 Чанышев А.А. История политических учений. Классическая западная традиция (античность-первая четверть XIX в.). – М., Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ, 2000.

10 Гегель Г. Философия права. – М.: Мысль, 1990.

11 Теория и практика государственного управления в развитых капиталистических государствах. – М., 1983.

12 Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874

13 Омаров Ж.М. Организационно-правовые основы управления железнодорожным транспортом в Республике Казахстан: автореферат дисс. на соиск. уч.степ.к.ю.н. Республика Казахстан. – Астана, 2010.

14 Административное право. История развития и основные концепции: курс лекций. – М., «Юрист», 2002.

15 Томсиков В.А. Светило русской бюрократии. М., Молодая гвардия, 1991.

16 Елистратов А.И. Административное право. – М., 1911.

17 Алексеев А.А. Министерская власть в конституционном государстве. – СПб., 1910.

References

1 et K, Marx F. Engels, uasa aerea. T. XXIII.

2 LL Popov, Yu Migachev Tikhomirov, SV Russian administrativus legem artem. 2nd ed., Apos: et add. / Min. Ed. Popov, LL M.: 'prospectus', MMX.

3 N. Delamare Tritum de la vigilum. Paris: II ed. MDCCXXII.

4 QUEMADMODUM Trachevskiy I. Napoleon Eius vita civilis volutpat. In.: Series Latinitatis 1890-1915 GG. Chelyabinsk. Ural, MCMXCV.

5 Uvarov Theoria publicae administrationis: artem of North Petropavlovsk Kazakhstan Academiae legis. Petrum et Paulum, MMVI.

6 Tikhomirov YA Administrativus legem et ordinem processus. Moscoviae, AD MCMXCVIII.

7 Cats in VII A.K.Konstitutsionalizm Kazakhstan: formationis atque usus efficaciam imperium mechanism. Almaty: KazSJA aedificatio MM.

8 collectio. Seditio illustrationem et Gallus. Moscoviae, MCMLXXXIX.

9 Chanyshv AA History of political doctrinis. Ordo Occidentis Traditio (antiquitatis prima parte saeculi XIX.). Moscow Moscoviae Status Instituti Internationalis Rationibus (MGIMO), MM.

10 Hegel, philosophia de recto. M: Cogitatio, MCMXC.

11 publicae administrationis ratio atque usus capitalist succrevit terris. Moscoviae, MCMLXXXIII.

12 L-Stein, regere et gubernare iure doctrina legum collatio litterarum et Gallia, Anglia et Germania. St Petersburg., MDCCCLXXIV

13 locusta JM Institutionalibus intra Railway subvectio in republica Kazakhstan: avtoreferat Diss. in elit. uch.step.k.yu.n. Respublica Kazakhstan. Astana, MMX.

14 Administrativus legem XIV. Historia et basic conceptus, cursus lectionum. M. 'postremo iurisconsultus' «MMII.

15 Tomsikov VA Stella Russian bureaucracy. M. Young Cohortis, MCMXCI.

16 AI Yelistratov Administrativus legem. Moscoviae, MCMXI.

17 A. Alexeev Ministerialem potestatem in constituta re publica. St Petersburg., MCMX.

А.Ш. Мамбеткулов

Атқару билігінің қалыптасуы мен дамуы

Мақалада мемлекеттік басқару институтының табиғи-тарихи даму заңдылығы расталады, оның аясында мемлекеттің, оның институттары мен органдарының әлеуметтік-құқықтық және саяси мәні шынайы түрде өзгереді және мемлекеттік басқару органдарының жоғары деңгейдегі даму динамикасы байқалады. Осыған байланысты билік институттарын табиғи-тарихи даму тұрғысынан зерттеудің маңыздылығына ерекше көңіл бөлінеді, ол билік институттарынан тиімді және заңды құбылыстарды бөліп алып, Қырғызстанның құқықтық жүйесіне демократиялық басқару үлгілерін имплементациялауды жетілдіру мақсат етіп қойылады.

Түйін сөздер: басқару, саяси институт, камералистика, әкімшілік аппарат.

A.Sh. Mambetkulov

Formation and evolution of executive power

The article confirms the historical law of development of the institution of public administration, in which without bias changing socio-legal and political appointment of the state, its institutions and agencies already have a high dynamics of the institutions of public administration. In this regard, the author emphasizes that the general historical analysis is important from the viewpoint of understanding the natural history of the concept of development of the institutions of power and control, providing the necessary rational and natural phenomenon in order to include them in the improvement and implementation of democratic governance models in the legal system of Kyrgyzstan.

Keywords: management, political institution, cameralist, the administrative apparatus.