

УДК 342.9

*Т.Э. Зульфугарзаде*

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Исследованы основные направления деятельности и компетенция органов государственной власти и управления Российской Федерации; приведена их классификация и функциональные особенности, применительно к управлению социально-экономической сферой в современных условиях модернизации отечественной экономики, направленной на создание надежного базиса инновационного развития.*

*Ключевые слова: правовые основы, орган исполнительной власти, экономика, государство, управление, развитие, модернизация, Российская Федерация.*

---

**О**рганы государственного управления представляют собой основной субъект административно-правовых отношений, так как именно их деятельность регулируется административно-правовыми нормами. Они осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность.

По определению Д.Н.Бахраха, орган – это организация, коллектив, управляемая группа людей, где под организацией понимается целостное социальное образование, у которого имеется:

- определенная цель образования и функционирования;
- внутренняя структурная и социальная дифференциация;
- система существенных социальных взаимосвязей. Государственные органы, как и все остальные, имеют все вышеназванные свойства и плюс к этому:
  - являются автономными частями аппарата;
  - осуществляют государственные функции, реализуют публичный интерес;
  - действуют от имени государства, местной администрации и в то же время от своего имени;
  - обладают собственной компетенцией;
  - несут ответственность перед государством за свою деятельность;
  - подчинены вышестоящим государственным (муниципальным) органам, что не распространяется только на высшие органы государственной власти и суд;
  - учреждаются государством либо, в случае с органами местного самоуправления, – муниципалитетом;
  - их положение, структура и деятельность регламентированы правом.

Государственный (муниципальный) орган – это организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного аппарата (аппарата местного самоуправления), наделенную собственной компетенцией, выполняющую публичные функции, структура и деятельность которой регламентированы правом.

Отличаются органы различных ветвей власти по структуре (субъективный критерий) и задачам, функциям, компетенции (функционально-компетенционный критерий). Главная задача органов исполнительной власти заключается в осуществле-

нии государственного управления во исполнение законов, поэтому орган исполнительной власти – это часть государственного аппарата, осуществляющая деятельность по государственному управлению с целью исполнения законов, наделенная полномочиями распорядительного характера.

До принятия Конституции РФ 1993 г. представительные (законодательные) органы фактически прямо влияли на деятельность исполнительных органов государственной власти, что противоречило прогрессивному принципу «разделения властей», хотя главой исполнительной власти являлся Президент, который и определял характер и содержание деятельности органов исполнительной власти. С принятием Конституции РФ ситуация коренным образом изменилась:

- существенным образом ослабло прямое влияние законодательной власти на исполнительную;

- в большинстве своем органы исполнительной власти стали формироваться при решающем участии Президента РФ;

- более того, органы исполнительной власти получили значительную возможность влиять на правотворческую деятельность представительных органов власти (право законодательной инициативы Правительства РФ, право подписи и возвращения на повторное рассмотрение правовых актов, предоставленное главам администраций краев, областей и других субъектов Федерации);

- расширена подведомственность дел судам общей юрисдикции и арбитражных судов, возникающих в сфере государственного управления (например, расширены основания для отмены указанными судами неправомερных актов органов исполнительной власти).

В этой связи полагаем важным отметить, что имевшая место в 1994-2008 гг. тенденция ослабления прямого влияния законодательной власти на исполнительную, была в определенной степени скорректирована вступившем в силу 31 декабря 2008 г. Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», дополнившим Конституцию РФ положением, согласно которому Государственная Дума заслушивает ежегодные отчеты Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. В свою очередь Правительство РФ представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Основные признаки значительной части государственных органов – органов исполнительной власти – заключаются в следующем:

- 1) органы исполнительной власти осуществляют непосредственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни через исполнительно-распорядительную деятельность;

- 2) они являются носителями юридически властных полномочий, которыми они наделяются для успешного осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Суть же юридически властных полномочий состоит в следующем:

- а) в издании органами государственного управления от имени государства юридически обязательных актов;

- б) в наблюдении (надзоре) за соблюдением содержащихся в юридических актах требований. Любой орган, издающий юридические акты, самостоятельно проверяет

их исполнение в подчиненной ему системе управления. Вместе с ними надзор за соблюдением (исполнением) общеобязательных правил, действующих в сфере государственного управления, осуществляют специальные *правоохранительные органы* – государственные инспекции (автомобильная, санитарная, торговая и т.д.);

в) в обеспечении исполнения требований юридически обязательных актов и в защите их от нарушений;

3) орган государственного управления представляет собой коллектив людей, который формируется для осуществления государственного управления практически. Главная особенность данного коллектива, отличающая его от других, в том, что здесь строятся определенные организационно-правовые связи, распределяющие обязанности и ответственность за порученный участок работы. Организационная структура, то есть внутреннее построение органа, его аппарата – важное условие его эффективного функционирования как субъекта исполнительно-распорядительной деятельности. Коллектив данного органа состоит из государственных служащих, его *штата*, являющихся административно-управленческими работниками. Структура и штат являются базой для наделения органа государственного управления его компетенцией, кругом вопросов и соответствующими этому кругу полномочиями. Они, как правило, постоянны;

4) органы государственного управления в российской действительности образуются, подотчетны и подконтрольны, то есть являются исполнительным и распорядительным аппаратом Президента РФ, что, конечно же, противоречит принципу разделения властей, но все же это наша национальная особенность, пусть и антиконституционная;

5) правовое положение органов государственного управления в большинстве случаев определяются Конституцией РФ и конституциями субъектов Федерации (высшие органы), а в остальных случаях – в законах, положениях и нормативных актах;

б) орган исполнительной власти – это прежде всего орган государственного управления, в то время как не всякий орган государственного управления является органом исполнительной власти, органы исполнительной власти наделены оперативной самостоятельностью, но в пределах, ограниченных правом, ибо к ним не применяется принцип «разрешено все, что не запрещено», они обладают гражданской правоспособностью, то есть являются юридическими лицами;

7) эти органы образуются вышестоящими органами.

В нормативных актах последних лет к органам исполнительной власти относятся образования, которые ими, по мнению большинства отечественных правоведов, не являются (многие службы, агентства, надзоры). В основном подобные образования имеют в своем составе органы, выполняющие функции исполнительной власти, но в целом не являющиеся органами этой власти. Наиболее ярким примером может служить Федеральная налоговая служба Российской Федерации (ФНС России), которая представляет собой единую систему контроля за соблюдением налогового законодательства – функциональная составляющая, а в структуру этой службы входят налоговые инспекции различных уровней – организационная составляющая понятия ФНС России.

Важно отметить, что Ю.М.Козлов также придерживается двойственного подхода в определении категории «орган исполнительной власти». По его мнению, с одной

стороны, это разновидность органов государственной власти, с другой, субъекты именно исполнительной власти, призванные обеспечивать ее формальную и практическую реализацию и осуществляющие специфическую по своему содержанию и методам государственную деятельность – государственное управление, являясь, следовательно, также органами государственного управления.

Органы исполнительной власти, как уже отмечалось, наделены специфическими государственно-властными полномочиями, необходимыми им для осуществления возложенных на них функций и реализуемыми ими в характерных для этих органов правовых формах. Органы исполнительной власти в пределах своей компетенции издают правовые акты и обеспечивают их выполнение.

Органы государственного управления можно классифицировать по следующим признакам:

1) *по уровню управления они подразделяются на:*

- федеральные органы исполнительной власти, определяющие и осуществляющие государственное управление на уровне всей Федерации;
- органы исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющие государственное управление в рамках субъектов Федерации. Здесь надо заметить, что органы исполнительной власти субъектов Федерации имеют двойственную природу: с одной стороны – это самостоятельные органы, осуществляющие управление в сфере ведения субъектов РФ, а с другой – это органы, входящие в единую систему исполнительной власти и подчиняющиеся федеральным органам исполнительной власти (по предметам ведения Российской Федерации);

2) *по территориальному масштабу:*

- *федеральные*, деятельность которых распространяется на всю территорию РФ и объединяет работу всех других подведомственных им органов управления;
- *субъектов РФ* действуют на территории регионов – субъектов Федерации;
- *местные* действуют в границах соответствующих муниципальных образований;

3) *по характеру компетенции:*

- *органы общей компетенции* руководят всеми или подавляющим большинством органов государственного управления по всем основным вопросам их деятельности;
- *органы отраслевой компетенции* осуществляют руководство в том или ином масштабе порученными им отраслями (отрасль управления – система (совокупность) органов управления, организаций, связанная общностью конкретного объекта управления);
- *межотраслевая компетенция* характерна для органов государственного управления, осуществляющих руководство по специальным вопросам, имеющим отраслевой характер, скажем, федеральные службы (сфера управления – система отношений, связанная с осуществлением функций межотраслевого управления);
- *органы внутриотраслевой компетенции*, руководящие в рамках отраслей порученными участками работ, например, территориальные органы федеральных министерств – по характеру компетенции, как предлагает Д.Н.Бахрах, органы исполнительной власти представляется возможным также разделить на два крупных блока: (1) органы общей компетенции – высшие, несущие ответственность за положение дел в соответствующем государстве, административно-территориальном образовании, например, в субъекте Федерации, то есть осуществляют общее управление в

масштабе Федерации или ее субъектов; (2) органы специальной (отраслевой, функциональной (межотраслевой), смешанной) компетенции, подчиненные высшим и подразделяющиеся на центральные (федеральные министерства, службы, агентства, инспекции) и территориальные, осуществляющие отраслевое, межотраслевое или то и другое управление;

4) *по порядку образования:*

– образуемые органами государственной власти;

– образуемые непосредственно самими органами государственного управления (местного самоуправления);

5) *по способу образования:*

– *избираемые*, например, Президент РФ, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутаты муниципальных собраний;

– *образуемые*, такие, как федеральные министерства, службы, агентства и т.д.;

– *назначаемые*, скажем, администрации объединений, учреждений, организаций, находящихся в государственном (муниципальном) подчинении;

6) *по порядку разрешения подведомственных вопросов:*

– *коллегиальные* состоят из ряда лиц, все основные вопросы их компетенции решаются большинством голосов членов данного органа;

– *единоначальные* возглавляются одним лицом – руководителем, наделенным полномочиями самостоятельно решать все основные вопросы;

7) – *по источникам финансирования:*

– *бюджетные*, то есть содержание их аппарата финансируется из государственного бюджета;

– *небюджетные (хозрасчетные)*, здесь речь идет о самофинансировании за счет собственных средств – отчислений от прибыли руководимых ими предприятий;

8) *по организационно-правовым формам:*

– правительства;

– министерства;

– службы;

– агентства;

– комитеты;

– главные управления, управления;

– инспекции;

– департаменты;

– администрации;

– мэрии;

– отделы и прочее;

9) *в зависимости от правовой основы образования:*

– создаваемые на основе конституций;

– создаваемые на основе текущего законодательства;

– создаваемые на основе подзаконных актов.

Различные по своему конкретному назначению органы государственного управления образуют единую систему, в рамках которой обеспечивается их тесное взаимодействие в процессе практического осуществления задач исполнительно-распорядительной деятельности. Данная система строится таким образом, чтобы управляющее воздействие осуществлялось на всех уровнях и на всех конкретных

участках работы. Правовые основы системы органов государственного управления закреплены в Конституции РФ. Организационная основа этой системы предполагает соподчинение между ее различными звеньями (вышестоящие и нижестоящие). Система органов государственного управления РФ строится с учетом национально-государственного и административно-территориального устройства (федеральный уровень, субъекты Федераций и местные органы управления).

Организационным началом данной системы выступает необходимость в создании органов, которые обеспечивают:

- 1) общее руководство всей системой органов государственного управления в том или ином масштабе;
- 2) руководство в экономической, социально-культурной и административно-политической сфере;
- 3) руководство по межотраслевым вопросам;
- 4) руководство конкретными объектами государственного управления.

*Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс*

---

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: БЕК, 1993.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 31 декабря. **ПЛАБ**

#### **Коротко об авторе**

*Зульфугарзаде Т.Э.* – профессор, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин факультета политологии и права, ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Plekhanov Russian University of Economics, Russia, teymurz@yandex.ru