

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Сергей Максимов *

Статья посвящена анализу понятия административно-правового статуса органов исполнительной власти в сфере обеспечения экономической безопасности.

Латинское слово status означает состояние, положение. В теории права существуют различные подходы к определению правового статуса

В Энциклопедическом словаре экономики и права статус определен как правовое положение субъекта права - гражданина или юридического лица, характеризующее и определяемое его организационно-правовой формой, уставом, свидетельством о регистрации, правами и обязанностями, ответственностью, полномочиями, вытекающими из законодательных и нормативных актов¹.

Л.Д. Воеводин отмечал, что правовой статус составляет совокупность разнообразных связей и отношений между обществом, государством и гражданином, урегулированных нормами права².

Е.А. Лукашева рассматривает правовой статус как совокупность юридических прав и обязанностей, понимая под ними социальные возможности, детерминированные условиями жизни общества и законодательно закрепленные государством³.

В науке административного права под правовым статусом субъекта понимается его правовое состояние, характеризующее комплексом (системой) юридических прав и обязанностей⁴.

Согласно федеральному закону «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ к субъектам, обеспечивающим экономическую безопасность, относятся:

Президент РФ;
Федеральное Собрание РФ;

Правительство РФ;
Федеральные органы исполнительной власти;

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

Совет Безопасности РФ.

Управление в области экономической безопасности в России – прерогатива Федерации. Общее руководство органами и силами обеспечения экономической безопасности осуществляет Президент РФ. Он формирует, реорганизует, упраздняет такие органы и силы. При нем действует назначаемый им совещательный орган – Совет Безопасности. В его состав входят председатели палат парламента, председатель Правительства РФ, некоторые руководители ведущих министерств и ведомств, другие лица. Совет Безопасности определяет жизненно важные интересы, выявляет внутренние и внешние угрозы, разрабатывает основные направления обеспечения безопасности, готовит рекомендации и проекты оперативных решений Президента по предотвращению чрезвычайных ситуаций и принятию необходимых мер, если они возникли. Председателем Совета Безопасности является Президент РФ, важнейшие решения Совета Безопасности оформляются его указами, другие решения – протоколами Совета Безопасности.

Рассмотрим, какой административно-правовой статус имеют такие субъекты, обеспечивающие экономическую безопасность,

* Максимов Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, профессор, декан юридического факультета Московского психолого-социального института

как федеральные органы исполнительной власти.

Здесь следует отметить, что в административном праве в советский период термин «исполнительная власть» в законодательстве отсутствовал. Исполнительная власть рассматривалась либо как правоприменительная (правоисполнительная) власть, либо как система органов государственного управления.

В настоящее время, начиная с момента вступления в силу Конституции РФ 1993 г., в основе определения сущности исполнительной власти лежит принцип разделения властей. В большинстве западных стран на основе концепции разделения властей, закрепленной в конституциях и иных нормах права: парламент принимает законы; правительство исполняет, проводит их в жизнь; суд разрешает возникающие в обществе споры, конфликты, применяет меры государственного принуждения. В целом реализация государственной власти, государственного управления происходит путем общепринятого функционального подхода, такого как принятие решения, его исполнение и осуществление соответствующего контроля над исполнением⁵.

За последние годы появился ряд научных публикаций, в которых предприняты попытки по-новому осветить проблемы исполнительной власти, дать ее сущностную характеристику⁶.

В теории административного права тем не менее нет единого подхода в формулировании понятия «орган исполнительной власти». Так, по мнению А. П. Коренева, под органом исполнительной власти (органом государственного управления) понимается целостное структурно оформленное самостоятельное социальное образование, функционально осуществляющее исполнительную и распорядительную деятельность в целях решения задач общества и государства в социально-политической, социально-культурной, хозяйственной и межотраслевых сферах государственной деятельности⁷.

А. П. Алехин считает, что под органом исполнительной власти следует понимать учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера, обособленное от других органов государства организационно, функционально и юридически⁸.

Правовой статус органа исполнительной власти характеризуется установленными в правовом порядке назначением органа, его местом и ролью в системе органов государ-

ственной власти, совокупностью функций и обязанностей данного органа по реализации возложенных на него задач, ответственностью за осуществление его полномочий⁹.

Содержание деятельности органов исполнительной власти заключается в осуществлении ими определенных задач и функций путем использования государственно-властных полномочий, которыми они наделены законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Задачи, функции и полномочия органа исполнительной власти образуют компетенцию этого органа.

Реализация принадлежащих этим органам юридически властных полномочий осуществляется в административном порядке. Следовательно, деятельность органов исполнительной власти носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

Полномочия органов исполнительной власти выражаются, прежде всего, в том, что они в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты и обеспечивают их исполнение организационными и юридическими средствами. Акты органов исполнительной власти, с одной стороны, подзаконны, т.е. изданы на основе и во исполнение закона, а с другой - направлены на регулирование общественных отношений в сфере их деятельности. Следовательно, акты органов исполнительной власти носят исполнительно-распорядительный характер.

Образование, реорганизация и ликвидация федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации Президентом Российской Федерации путем определения структуры федеральных органов исполнительной власти¹⁰.

Согласно Конституции РФ Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти РФ. Ст. 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» определяет Правительство РФ как коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в РФ.

Органы исполнительной власти, создаваемые в системе исполнительной власти - это государственные органы, имеющие определенную законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцию (функции и полномочия), направленную на реализацию законов и иных нормативных

правовых актов в конкретных областях государственной жизни.

В административно-правовой литературе применяются следующие критерии для классификации федеральных органов исполнительной власти.

По характеру компетенции:

- органы исполнительной власти общей компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении всех отраслей и сфер государственного управления (Правительство РФ);

- органы исполнительной власти отраслевой компетенции, ведающие какой-либо отраслью управления (министерства и иные отраслевые органы исполнительной власти);

- органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, которые в своей сфере деятельности координируют деятельность иных органов исполнительной власти (федеральные министерства; федеральные службы);

- органы исполнительной власти специальной компетенции, которые осуществляют регулятивные, разрешительные, контрольные и надзорные функции в различных сферах государственного управления (федеральные службы).

По порядку разрешения подведомственных вопросов:

- коллегиальные органы исполнительной власти (Правительство РФ);

- единоначальные органы исполнительной власти (министерства и другие органы исполнительной власти).

По организационно-правовой форме:

- министерства;

- федеральные службы,

- федеральные агентства¹¹.

В соответствии со ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Единство системы исполнительной власти обеспечивается, прежде всего, верховенством Конституции и федеральных законов; обязательностью для исполнения на всей территории России указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ; Конституционным Судом РФ, определяющим соответствие актов органов исполнительной власти Конституции РФ;

федеральными судами, которые, подчиняясь только Конституции и федеральным законам, наделены полномочиями давать оценку решениям и действиям органов исполнительной власти и должностных лиц; прокуратурой Российской Федерации, осуществляющей надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.¹²

Следует также подчеркнуть, что федеральные органы государственной власти организованы и действуют на основе определенных принципов.

В научной литературе принципам построения системы исполнительных органов власти было уделено значительное внимание. Анализу подвергались линейное, функциональное, отраслевое, территориальное и иные начала управления, использовавшиеся при построении советской и впоследствии российской системы органов управления¹³. Исследуя вопросы рационализации государственного аппарата на научной основе, В.Г. Вишняков пришел к выводу о том, что «вопрос о создании рациональных взаимоотношений между органами управления: должен решаться путем анализа функций управлений», поскольку «анализ этих функций позволяет выявить их характер и определить, какой орган и какими методами их должен осуществлять».¹⁴ Он отмечал, что решающим образом на внутреннюю форму системы органов управления влияют ее функции¹⁵.

Б.М. Лазарев, разрабатывая вопросы установления компетенции государственных органов, также писал о том, что «при определении компетенции органов управления нужно своевременно выявить объективную потребность в той или иной управленческой функции применительно к тем или иным объектам, находить наилучшие в конкретных условиях варианты распределения функций между различными органами»¹⁶.

Именно функциональный подход и лег в основу организации современной системы федеральных органов исполнительной власти, ознаменовавшей собой новый этап построения и развития российского администрирования, кардинально отличающийся от предыдущих схем организации исполнительной власти.

Начало было положено Указом Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»¹⁷, который в качестве одного из приоритетных направлений административной реформы выделял организационное разделение функций, касающихся регулиро-

вания экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам. Впоследствии образованной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. N 451¹⁸ Комиссией по административной реформе был проведен серьезный и детальный анализ государственных функций федеральных органов исполнительной власти, а также их последующая типологизация. Результатом этой работы явилось деление функций федеральных органов исполнительной власти на три основополагающих типа: правоустанавливающие, правоприменительные и организационно-хозяйственные, или сервисные.

Полученный результат, в свою очередь, явился своеобразной основой построения современной дифференцированной системы исполнительной власти в виде триединства организационно и функционально обособленных органов исполнительной власти, введенной Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В свете идеи разделения функций на три основополагающих типа исполнительная власть в Российской Федерации, видимо, длительное время будет представлена тремя типами органов: федеральными министерствами, занимающимися выработкой государственной политики, нормативно-правовым регулированием и координацией, федеральными службами, осуществляющими контроль и надзор, и федеральными агентствами, занятыми оказанием государственных услуг и управлением государственным имуществом.

Повседневной работой по обеспечению экономической безопасности занимаются ряд министерств и ведомств: МВД, Минфин, Минэкономразвития, Федеральная служба безопасности и др.

Административно-правовой статус этих федеральных органов исполнительной власти определяется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными и иными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также его конкретным назначением, местом и ролью в системе управления.

Вместе с тем общими чертами правового положения органа исполнительной власти, обеспечивающими экономическую безопасность являются:

— подзаконный характер деятельности этих органов;

— наделение правом распорядительства, т. е. издания подзаконных юридических актов;

— подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим;

— оперативная самостоятельность органов в пределах компетенции;¹⁹

— наделение правом применять меры государственного принуждения.

Важнейшую роль в структуре органов исполнительной власти, обеспечивающих экономическую безопасность играют федеральные министерства.

Правовой статус федеральных министерств устанавливается положениями о министерствах, которые утверждаются Президентом РФ либо Правительством РФ.

В настоящее время любое положение о федеральном министерстве содержит норму, согласно которой министерство является одновременно федеральным органом исполнительной власти и юридическим лицом. С точки зрения публичного права подобная норма вполне может существовать.

Предполагается, что в рамках административно-правового поля министерство является органом государственной власти, осуществляет свою деятельность от имени государства, обладает властными полномочиями, в силу чего выступает доминирующей стороной в административно-правовых отношениях.

В рамках гражданско-правовых отношений министерство обладает статусом юридического лица, т.е. вступает в гражданский оборот от своего собственного имени и имеет права и обязанности, равные с остальными юридическими лицами.

Тем самым федеральное министерство соединяет в себе управленческие и хозяйственные функции.

Такая организационно-правовая форма хорошо известна и довольно широко используется в ряде зарубежных стран, где она получила название «государственной (или публичной) корпорации».

В странах континентальной правовой системы особенность подобных организаций состоит в том, что они являются юридическими лицами публичного права.

Публичные юридические лица обладают особым правовым статусом и осуществляют в основном управленческие функции, в отличие от частных юридических лиц, являющихся субъектами гражданского права и создаваемых в целях осуществления производственной или иной хозяйственной деятельности. При этом государственные корпорации, имея

обособленное имущество, участвуют наравне с другими юридическими лицами в хозяйственном обороте. Таким образом, они могут воздействовать на экономику государства как извне - в качестве государственных органов, так и изнутри - в качестве равноправных участников рыночных отношений.

Административное право рассматривает федеральное министерство только как федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

По мнению Д.Н. Бахраха, административно-правовой статус органа исполнительной власти как статус коллективного субъекта состоит из трех блоков. 1. Целевой, включающий нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности. Являясь инструментом, средством осуществления публичных дел, орган исполнительной власти всегда должен действовать ради системы, элементом которой он является, в «чужих» интересах. 2. Организационно-структурный, который включает в себя правовые предписания, регламентирующие: а) порядок образования, реорганизации, ликвидации органа; б) его структуру; в) его линейную и функциональную подчиненность. 3. Компетенция как совокупность властных полномочий и подведомственности. Ее можно рассматривать в функциональном разрезе (компетенция в области планирования, контроля и т.д.) применительно к определенным субъектам (иным государственным органам, предприятиям и учреждениям, общественным объединениям, гражданам)²⁰.

Другое мнение высказывает на этот счет Р.Р. Аллиулов. По его мнению, правовой статус органа государственного управления состоит из трех элементов, имеющих юридический смысл. Это:

- максимально точное определение месторасположения органа управления в системе государственной власти и системе государственных органов Российской Федерации;

- юридическое закрепление совокупности его управленческих функций и полномочий - компетенции органа управления;

- юридическое закрепление его организационной структуры, форм, методов и процедур ее функционирования. Реализация управленческой компетенции требует соответствующего организационного обеспечения органа управления, правовой организации деятельности его подразделений и соответствующих субъектов, занимающих те или иные должности»²¹.

Т.Б.Макарова считает наиболее правильным выделение пяти блоков элементов в структуре административно-правового статуса органа исполнительной власти.

1. Системный, характеризующийся установленными в правовом порядке назначением органа, его местом и ролью в системе органов государственной власти.

2. Функциональный, включающий положения о принципах, функциях, формах, методах и процедурах его функционирования, а также о целях деятельности органа.

3. Организационно-структурный, который включает в себя правовые предписания, регламентирующие: порядок формирования структуры органа, основания финансирования и порядок установления численности центрального аппарата; порядок принятия решений; положение и назначение коллегии и других коллегиальных структур, образуемых в данном органе исполнительной власти или при нем (научно-методические, технические советы, фонды, инспекции и др.); признаки органа как юридического лица; реорганизации и ликвидации органа.

4. Компетенционный, характеризующийся совокупностью властных полномочий по определенным предметам ведения.

5. Ответственности, определяющий порядок наступления неблагоприятных последствий для органа государственной власти и его должностных лиц в случае совершения административно-правового деликта²².

Каждый из этих подходов раскрывает свои грани административно-правового статуса органов исполнительной власти, занятых обеспечением экономической безопасности, а сравнительный анализ разных точек зрения позволяет точнее вычлнить на этой основе сущность как прав и обязанностей органов государственной власти в системе экономической безопасности, так и методов реализации их задач. Все это вместе взятое позволяет наметить и пути дальнейшего совершенствования их работы.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF FEDERAL BODIES OF THE EXECUTIVE POWER

The paper explores the administrative and legal status of executive bodies in ensuring economic security.

Sergey Maksimov, Candidate of Sciences (Law),
Dean, Law Faculty, Institute of Psychological and
Social Studies, Moscow

Ключевые слова:

статус, исполнительная власть, орган
исполнительной власти, государственный
орган, безопасность, экономическая
безопасность

Keywords:

status of the executive authorities, executive
authorities, executive body, security, economic
security

Литература:

- ¹ Энциклопедический словарь экономики и права. М., 2005 // <http://dic.academic.ru>
- ² См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 28.
- ³ Лукашева Е.И. Общая теория прав человека. М., 1996. С. 33.
- ⁴ См., например: Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 24.
- ⁵ Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации. Научно-практическое пособие. Науч. ред.: Демин А.А. М., 2006.
- ⁶ См., напр.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998; Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского университета. Сер. «Право». 1992; Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. № 9, 10; Киялханов И.Ш. Исполнительная власть в системе государственной власти // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004; Стариков Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004; Тихомиров Ю.А. Административная реформа и правовое обеспечение государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004 и др.
- ⁷ Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978.
- ⁸ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ: Учебник. М., 1997.
- ⁹ Словарь административного права / Коллектив авт. М., 1999. С. 31.
- ¹⁰ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20. Ст. 2290.
- ¹¹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право. Учебник для вузов. М., 2010.
- ¹² Там же.
- ¹³ См., например: Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. С. 93-97; Петров Г.И. Советское административное право. Общая часть. Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. С. 178; Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. М., 1974. С. 131-132; Юсупов В.А. Административное право и проблемы административной реформы в России // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 98-99.
- ¹⁴ Вишняков В.Г. О принципе двойного подчинения органов советского государственного управления. М., 1965.
- ¹⁵ См.: Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972. С. 16.
- ¹⁶ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления М., 1972.
- ¹⁷ См.: Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.
- ¹⁸ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 (в ред. от 21 мая 2004 г. № 248) «О правительственной Комиссии по проведению административной реформы» // СЗ РФ. 2003. № 31. Ст. 3150.
- ¹⁹ Коренев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 80.
- ²⁰ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1997. С. 85.
- ²¹ Аллиулов Р.Р. Правовые нормы в механизме государственного управления // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 6. С. 312-313.
- ²² Макарова Т.Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9.