

**Аналитическая записка на тему:
«Некоторые вопросы развития министерств в России: опыт и
современность»**

**Фатьянов Алексей Александрович,
ведущий научный сотрудник
отдела административного законодательства и процесса Института
законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации, академик РАН, доктор юридических наук, профессор**

Введение

Система органов исполнительной власти в нашей стране находится в постоянном движении с точки зрения изменения числа элементов, ее образующих, а также задач и функций, ими выполняемых. Тем не менее можно констатировать, что на протяжении по меньшей мере столетия эта система сохраняет некоторые общие черты и преемственность в существовании и функционировании ее отдельных элементов.

Помимо указанного, над системой исполнительной власти, как, впрочем, и над всей системой органов государственной власти, периодически заносится «дамоклов меч» оптимизации структуры и численности, связанный с кризисными явлениями в экономике либо с проблемой постепенного «естественного» разрастания государственного аппарата.

На сегодняшний момент времени в России протекает обширный экономический кризис, который неизбежно должен отразиться и на структуре федеральных органов исполнительной власти. Задача экономии средств федерального бюджета, как правило, приводит к сокращению численности государственного аппарата, протекающей в двух возможных вариантах: а) путем «механического» сокращения численности государственных служащих и обслуживающего персонала органов государственной власти без изменения структуры органов власти; б) путем сокращения целых элементов (звеньев) в системе органов власти.

Немногим более десяти лет назад в России была сформирована система федеральных органов исполнительной власти, основанная на модели «мини-

стерство – федеральная служба – федеральное агентство», где министерство выполняет задачу некоего «мозгового центра», вырабатывающего государственную политику в определенной сфере и осуществляющего ее нормативное обеспечение, федеральная служба выполняет контрольно-надзорные функции, а федеральное агентство – управление государственным имуществом и предоставление государственных услуг. Данная система поначалу казалась почти законченной, затем из нее постепенно стали изыматься отдельные элементы.

В данном небольшом исследовании автор ставит перед собой задачу проанализировать, в том числе в некоторой исторической ретроспекции, научные взгляды, а также нормы права, определяющие роль и место в системе государственного управления основного из элементов указанной системы – министерства и сформулировать предложения по совершенствованию системы федеральных органов исполнительной власти.

Статус министерств в дореволюционный и советский периоды

Для построения целостной цепочки рассуждений обратимся к анализу Раздела второго Свода учреждений государственных, получившего название «Общий Наказ Министерством», Свода законов Российской империи. Статья 158 данного акта устанавливала следующее:

«В порядке государственных сил, Министерства представляют установление, посредством коего Верховная Исполнительная власть действует на все части управления».

Из данного положения однозначно следует, что все сферы общественных отношений, на которые распространяется государственное управление, должны быть поделены между министерствами. Такой подход и на сегодняшний день представляется рациональным, так как он приводит к единообразию элементов системы по их статусу и к сведению к минимуму различных исключений: вся система исполнительной власти поделена между мини-

стерствами, все министры имеют одинаковый статус, включающий набор правомочий и обязанностей.

Статья 153 из данного раздела имеет следующее содержание:

«Министерства установлены на тот конец, чтобы непрерывным действием их и надзором доставить законам и учреждениям скорое и точное исполнение».

Из данного положения также следует, по крайней мере, три вывода: а) министерства действуют на постоянной основе; б) министерства осуществляют не только функцию управления, но и функцию надзора; в) министерства должны иметь ограниченную возможность правотворчества, так как их основная задача – исполнение законов и иных правовых установлений.

Именно с такой логикой, по мнению автора, министерская система подошла к революционным событиям 1917 года.

12 ноября 1923 г. ЦИК СССР принял «Общее положение о народных комиссариатах Союза ССР»¹. Пункт 4 данного акта устанавливает, что «народные комиссариаты Союза ССР проводят в жизнь постановления съезда Советов, Центрального Исполнительного Комитета, его Президиума, Совета Народных Комиссаров Союза ССР и Совета Труда и Оборона, относящиеся к предметам их ведения».

Из данного положения следует, что основная цель существования министерств, в течение некоторого промежутка времени именовавшихся народными комиссариатами, не изменилась – она по-прежнему была направлена на исполнение нормативных предписаний тех органов, которые вправе были их принимать.

Помимо указанного, в данном акте были определены основные задачи, выполняемых данными органами, среди которых, в частности, можно выделить следующие:

а) общее руководство деятельностью всех подведомственных им учреждений; надзор за ними в области исполнения законов и распоряжений выс-

¹ Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 10.

ших органов Союза ССР; принятие в установленном порядке надлежащих мер к немедленному устранению неправильных действий;

б) разрешение жалоб, приносимых на действия и распоряжения подведомственных им учреждений и лиц.

Анализ данного акта показывает также существенное изменение прав народного комиссара (министра). Хотя в соответствии с п. 20 Положения народный комиссар был вправе единолично принимать решения по всем вопросам, подлежащим его ведению, отныне он стал обязан доводить свои решения до сведения коллегии, которая могла не согласиться с его решением и обжаловать его в СНК СССР. Аналогичным правом обладал также любой член коллегии.

Тем самым наметился крен от доктрины «государственный орган есть должностное лицо», господствовавшей в российской юридической науке в целом и в науке административного права, в частности, в дореволюционный период, к восприятию органа власти как некоего искусственного субъекта права (учреждения).

Уже с этого периода времени основной упор в правовом регулировании делался на индивидуальные положения о конкретных народных комиссариатах, ряд из которых выполнял действительно отраслевые функции, а ряд межотраслевые. Так, в соответствии с Положением от 12.11.1923 г.¹, на Народный комиссариат почт и телеграфов возлагалось «руководство и управление всеми видами народной связи Союза ССР».

Задачи, которые были поставлены вышеуказанным Положением перед данным органом государственного управления, действительно можно было подразделить на руководство и управление. Среди них можно обратить внимание на такие как «разработка законодательных предположений по вопросам народной связи», а также «устройство и эксплуатация почты, телеграфа, радиотелеграфа и телефона» и «снабжение кожаными вещами и мешками для пересылки корреспонденции».

¹ СУ РСФСР. 1923. № 109-110. Ст. 1038.

Следует отметить, что отрасль «связь» и до настоящего времени имеет свои довольно четкие границы.

Однако отраслевой принцип разграничения полномочий между центральными органами государственного управления уже в тот период времени в полной мере соблюсти было невозможно в связи с тем, что возникала необходимость в межотраслевом регулировании и управлении. При этом единообразия в названиях центральных органов сохранялось. К числу таких межотраслевых органов можно отнести Народный комиссариат Рабоче-крестьянской инспекции, который согласно Положению о нем от 12.11.1923 г.¹ являлся «основным органом советской власти по проведению в жизнь мероприятий по усовершенствованию государственного аппарата, полному овладению им и приспособлению его к задачам социалистического строительства». Впоследствии органы межотраслевого управления получили название государственных комитетов.

Следующим шагом в установлении правового статуса министерств стало «Общее положение о министерствах СССР», утвержденное постановлением СМ СССР от 10.07.1967 г. № 640² В нем четко констатировалось, что «министерство СССР является центральным органом государственного управления, осуществляющим руководство соответствующей отраслью народного хозяйства».

Однако, несмотря на название, данный акт все же имел основной целью установление правового статуса так называемых «промышленных» министерств, отвечавших за организацию производства промышленной и сельскохозяйственной продукции. И поэтому первой в ряду главных задач министерств СССР была обозначена следующая:

«Обеспечение всемерного развития порученной ему отрасли как составной части народного хозяйства страны, высоких темпов развития производства и роста производительности труда на основе научно-технического

¹ СУ РСФСР. 1923. № 109-110. Ст. 1042.

² СП СССР. 1967. № 17. Ст. 116.

прогресса в целях наиболее полного удовлетворения потребностей народного хозяйства и обороны страны во всех видах продукции».

Организация работы министерства по-прежнему (преемство от народных комиссариатов) осуществлялось на основе сочетания «коллегиальности и единоначалия в обсуждении и решении всех вопросов по руководству отраслью».

Следует отметить, что коллегиальность в решении важных отраслевых вопросов не являлась эксклюзивным признаком министерств советского периода – такие правовые конструкции предусматривались и законодательством имперского периода в виде советов при министрах. Пункт 11 Общего образования министерств устанавливал в связи с указанным следующее:

«В Министерствах, коих предметы по пространству их разнообразию разделены на многие департаменты, для рассмотрения дел, требующих, по важности их, общего соображения, состоит Совет Министра». Совет Министра состоял из товарища Министра и всех директоров департаментов. В Совете Министра могли, помимо директоров департаментов, присутствовать «особенные члены», определяемые к тому по Высочайшему усмотрению», а также «по усмотрению Министра и по свойству дел, лица посторонние, как-то: владельцы заводов по мануфактурам, знаменитое купечество по делам коммерческим и подобные».

Аналогичная схема проецировалась и на департаменты министерств, где такой совещательный орган именовался Общим присутствием.

Сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности министерств СССР, по аналогии с народными комиссариатами, реализовывалось путем образования коллегий «в составе министра (председатель) и заместителей министра по должности, а также других руководящих работников министерства». Для обеспечения стабильности функционирования коллегиального органа его состав утверждался СМ СССР.

В рассматриваемом акте вполне конкретно определялись и задачи, которые должна была решать коллегия. По данному поводу п. 18 Общего положения устанавливал следующее:

«Коллегия министерства на своих регулярно проводимых заседаниях рассматривает основные вопросы развития отрасли и другие вопросы деятельности министерства, обсуждает вопросы практического руководства предприятиями, организациями и учреждениями, проверки исполнения, подбора и использования кадров, проекты важнейших приказов и инструкций, заслушивает доклады министров одноименных министерств союзных республик, отчеты главных управлений, управлений и отделов министерства, предприятий, организаций и учреждений системы министерства.

Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами министра. В случае разногласий между министром и коллегией министр проводит в жизнь свое решение, докладывая о возникших разногласиях Совету Министров СССР, а члены коллегии, в свою очередь, могут сообщить свое мнение в Совет Министров СССР».

Общее положение о министерствах СССР сохранило преемственность от Общего положения о народных комиссариатах и в части основного правомочия членов коллегии – права сообщить о своем несогласии с позицией министра в СМ СССР. Но в любом случае министр, в целях обеспечения принципа единоначалия, имел право «проводить в жизнь свое решение», в свою очередь докладывая о возникших разногласиях в СМ СССР.

Новым по отношению к деятельности коллегиальных органов в министерстве, в сравнении с Общим положением о народных комиссариатах, явилась возможность создания в министерствах СССР научно-технических (научных) советов, которые формировались из видных ученых, специалистов и новаторов производства, а также представителей других организаций, и преследовали цель определения единой научно обоснованной технической политики в отрасли.

Права и обязанности министров в рассматриваемом акте описывались довольно скупо. Констатировалось, что министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и устанавливает степень ответственности иных должностных лиц, вправе издавать приказы и распоряжения в пределах компетенции министерства, обязательные для исполнения организациями, входящими в систему министерства.

Данные правовые положения, по мнению автора, окончательно утвердили подход, согласно которому *не министр есть орган государства, которому для выполнения возложенных на него задач придан некий аппарат, а министерство есть коллегиальный орган государственного управления, возглавляемый ответственным руководителем.*

Примечательным является также то, что в соответствии с рассматриваемым Положением министерства в обязательном порядке образовывали арбитраж, в котором разрешались споры между организациями, входящими в систему министерства.

При определении функций министерства Положение достаточно подробно описывало их по предметным областям (планирование, капитальное строительство, материально-техническое снабжение и т.п.), однако функция контроля за системой специально не выделялась, хотя на деле административный контроль вышестоящих инстанций над подчиненными был постоянным и довольно жестким.

Выборочный анализ показал, что вплоть до прекращения существования СССР положения о министерствах СССР и РСФСР разрабатывались по образу и подобию Положения о министерствах СССР 1967 г.

Следует отметить, что наука административного права, в сравнении с нормативными источниками, не слишком много добавила к выявлению особенностей министерства как органа исполнительной власти (государственного управления). Например, в учебнике «Советское административное право» 1940 г.¹ дается следующее определение:

¹ Советское административное право. Юр. издательство НКЮ СССР. М. 1940. С. 43.

«Наркоматы СССР, наркоматы союзных и автономных республик – это народные демократически-централизованные аппараты пролетарской диктатуры, осуществляющие руководство соответствующими отраслями государственного управления».

С научных позиций сегодняшнего дня достаточно трудно объяснить, что такое «демократически-централизованный аппарат пролетарской диктатуры». Единственным системным признаком данного субъекта права является то, что он осуществляет руководство определенной отраслью государственного управления.

В учебнике «Советское административного право» 1945 г.¹ вопрос об определении того, что именно представляет собой народный комиссариат как орган государственного управления вообще обходится стороной. При этом отмечается, что данные органы осуществляют руководство отдельными отраслями государственного управления.

В фундаментальной работе «Органы советского государственного управления в современный период»² дана развернутая характеристика деятельности многих министерств, описание их структуры и достигнутых ими результатов в управлении социалистической экономикой, однако определения данного органа государственного управления не приводится, а лишь констатируется, что «министерства руководят порученными им отраслями государственного управления непосредственно или через назначаемые ими органы»³.

Несколько позже вышла в свет не менее фундаментальная работа «Министерства в СССР»⁴, в которой, в частности, отмечалось следующее:

«Министерства, осуществляющие руководство определенными отраслями государственного управления Союза ССР, союзной или автономной республики, представляют собою группу центральных органов, специальная

¹ Советское административное право. Юр. издательство НКЮ СССР. М. 1945. С. 83

² Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. М. 1954. С. 180-196.

³ Там же. С. 181.

⁴ Ананов И.Н. Министерства в СССР. М. 1960.

компетенция которых связана с той или иной отраслью государственного управления. Министерства – это отраслевые органы государственного управления.

От других центральных органов управления специальной компетенции они отличаются своей отраслевой специализацией, хотя, в принципе, не исключено возложение на министерство функций по определенному кругу вопросов, относящихся ко всем или многим отраслям управления.

От местных отраслевых органов государственного управления (отделов и управлений краевых, областных, районных и других исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся) министерства отличаются по объему компетенции и по территориальному масштабу деятельности.

Таковы юридические признаки, характеризующие министерства как особую группу органов государственного управления. Эти признаки были присущи и предшественникам современных министерств – народным комиссариатам Союза ССР, союзных и автономных республик»¹.

С позиций современной теории административного права, к сожалению, никаких особых юридических признаков, обособляющих министерства среди иных органов государственного управления, в процитированном суждении не наблюдается.

Суммируя все вышеуказанное, можно выделить три признака министерства как органа государственного управления:

- руководство преимущественно определенной отраслью (как справедливо отметил И.Н. Ананов, образование министерств только по отраслевому признаку не является абсолютным фактом);
- существенный масштаб компетенции;
- нахождение на вершине определенной управленческой пирамиды.

Не многие авторы в советский период касались и определения такой юридической категории как «отрасль управления». Одним из наиболее приемлемых можно признать определение, данное Ю.М. Козловым в работе

¹ Там же. С. 10.

«Советское административное право», изданной в 1962 г.: «Под отраслью управления понимается самостоятельная составная часть единого хозяйственного, социально-культурного или административного строительства»¹. Однако вопрос о том, по каким именно критериям обособлялась отрасль в этом «едином строительстве» (и почему, кстати, отрасль обособлялась в некоем процессе, которым является строительство), остается без ответа.

Несколько позднее Ю.М. Козлов в своих работах несколько расширил содержание понятия «отрасль», определив, что «отрасль государственного управления – система (совокупность) органов управления и предприятий, организаций и учреждений, связанная общностью конкретного объекта управления (например, промышленность, культура, внутренние дела и т.п.)»².

Одновременно Ю.М. Козлов определил и категорию «сфера государственного управления», под которой предложил понимать систему отношений, связанных с осуществлением межотраслевых функций (например, планирование, ценообразование, стандартизация и т.п.)³.

Следует отметить, что позиция неопределенности относительно отраслевых органов государственного управления, характерная для трудов Ц.А. Ямпольской, И.Н. Ананова, а также Ю.М. Козлова, по существу поддерживалась и другими авторами. Например, П.И. Романов полагал, что «органы государственного управления отраслевой компетенции руководят в рамках соответствующей территории какой-либо отраслью народного хозяйства, социально-культурного или административно-политического строительства. Каждая отрасль управления – органическая часть государственного управления, но в то же время часть специфическая. К отраслевым органам государственного управления относятся министерства, ведомства, их управления, отделы и местные органы»⁴.

¹ Советское административное право. М. 1962. С. 123.

² Козлов Ю.М. Основы советского административного права. М. 1975. С. 65.

³ Там же.

⁴ Административное право. Под ред. Лунева А.Е. М. 1970. С. 76.

Сравнительный анализ всех приведенных суждений также показывает, что в 60-е и 70-е годы наука административного права поставила министерства в один ряд с другими органами государственного управления, так как министерства *de facto* уже осуществляли не только отраслевое, но и межотраслевое управление, а административные ведомства с иным названием осуществляли отраслевое управление.

Поэтому можно довольно смело предположить, что и к завершению советского периода своего развития отечественная наука административного права подошла при практически полном отсутствии какой-либо стройной теории, объясняющей отличие министерств от иных органов государственного управления, хотя министерства в этой системе сохраняли количественное большинство.

Министерства в период построения современного Российского государства и в настоящее время

Кардинальные социально-экономические и политические преобразования, происшедшие в 80-х – начале 90-х гг. XX века, привели к распаду такого государства как СССР и достижению Российской Федерацией полного государственного суверенитета, что неизбежно должно было повлиять на изменение структуры органов государственного управления. Конституция Российской Федерации 1993 г. фактически вывела данный термин из употребления, установив наличие, наряду с законодательной и судебной, исполнительной власти. Таким образом, на месте центральных отраслевых и межотраслевых органов государственного управления возникли федеральные органы исполнительной власти. структура которых впервые была утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10.01.1994 № 66¹.

Первая официально сформированная в постсоветский период структура федеральных органов исполнительной власти представляла собой с точки зрения разновидностей субъектов весьма пеструю картину. Помимо двадцати

¹ САПП. 1994. № 3. Ст. 190.

трех федеральных министерств, в ней содержалось девять государственных комитетов, четырнадцать комитетов, одна служба, одно федеральное агентство, одно главное управление, девять федеральных служб, одна государственная службы, два федеральных надзора, один департамент и один высший аттестационный комитет.

При этом четко понять, например, почему федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в сфере статистики, именовался государственным комитетом, а в сфере таможенного дела – комитетом, с научной точки зрения было затруднительно. Не менее затруднительно было объяснить, почему административное ведомство, на которое была возложена ответственность за состояние геодезии и картографии, называлось федеральной службой, а ведомство, отвечающее за геологию и использование недр, - комитетом.

Такая чересполосица в наименованиях федеральных органов исполнительной власти, по мнению автора, возникла прежде всего потому, что обновленному Российскому государству практически в полном составе досталась совокупность центральных органов государственного управления СССР, с которыми система государственного управления России в бытность ее РСФСР была в ряде случаев слита в единое целое.

По данному поводу в научной литературе отмечалось, в частности, следующее:

«К сожалению, законодательное закрепление признаков и функциональных критериев для конкретного вида органов исполнительной власти, а также типов их полномочий в России отсутствует. Не определены четкие основания для наделения органа управления статусом «министерство» или «государственный комитет». Не разработаны новые формы организации управленческих структур и для субъектов Российской Федерации, поэтому наблюдается большое разнообразие форм организации аппарата управления»¹.

¹ Административное право России. Под ред. Хаманевой Н.Ю. М. 2004. С. 129, 130.

Определенную негативную роль в создавшемся положении сыграл и тот факт, что в советский период наука административного права не сформировала стройной теории в отношении видов центральных органов государственного управления, ограничиваясь, в основном, описанием изменения их видов и структуры в целом по принципу непреложной данности.

Одним словом, реформа системы федеральных органов исполнительной власти (и не только ее, но и системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) явно назрела и была начата Указом Президента Российской Федерации от 17.05.2000 № 867¹, который ликвидировал такие виды административных ведомств как «комитет» и «департамент». Однако это не стало окончательным решением данной системной проблемы.

Апогей трансформации наступил в 2004 году, в связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»², где впервые был сформулирован ряд системных понятий, определен перечень видов федеральных органов исполнительной власти и общий статус каждого из них.

Если в более ранних по времени структурах действительно было весьма затруднительным провести разграничение между министерством и иными органами исполнительной власти, то в рамках данного нормативного правового акта стала прорисовываться некоторая иерархическая система, в которой центральное место занимало министерство, а иные федеральные органы исполнительной власти находились в той или иной административной зависимости от органа этого вида.

Рассмотрим данную систему более подробно, так как все предшествующее изложение автору потребовалось для формирования некоторой теоретической платформы, позволяющей судить об обоснованности градации федеральных органов исполнительной власти, установленной рассматриваемым нормативным правовым актом.

¹ СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.

² СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

В соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 на каждое из федеральных министерств было возложено пять блоков задач, центральным и наиболее значимым из которых с теоретической и практической точки зрения является закрепление за данным видом органа *функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности*.

Действительно, в условиях, когда в экономике, социальной и даже в политико-административной сферах высок уровень частной инициативы, непосредственное (директивное) управление общественными отношениями в определенной сфере деятельности, на которое государство полагает необходимым осуществлять свое влияние, неизбежно должно уступать место косвенному (релятивному) управлению, осуществляемому преимущественно путем нормативного регулирования.

Следует отметить, что в данной комплексной функции министерства не просматривается ничего принципиально нового – подзаконное нормативное регулирование в рамках подчиненной системы организаций или сферы ответственности осуществлялось и ранее, начиная с их образования в начале XIX века. Единственно неясным моментом, как справедливо отметил В.И. Лафитский, явился акцент на самостоятельности осуществления министерствами правового регулирования в установленной сфере деятельности¹.

Не вызывает также сомнений и функция осуществления координации и контроля деятельности находящихся в ведении министерства федеральных служб и федеральных агентств, если таковые созданы, но *вызывает принципиальное сомнение запрет для министерства на осуществление функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также функций по управлению государственным имуществом*.

Отметим полезные, по мнению некоторых авторов, последствия данной реформы. Так, А.В. Шаров полагает следующее:

¹ См.: Лафитский В.И. Сумерки права: семь грехов правотворчества//Адвокат. 2006. № 2.

«Функциональная специализация исключает конфликт между функциями выработки политики, исполнения политики и контролем за исполнением политики. При такой модели организации исполнительной власти количество министерств значительно сокращается, федеральные службы укрупняются (увязываются с объектом и предметом контроля), количество агентств, напротив, возрастает.

Управляемость функционально специализированной системы достигается, с одной стороны, четким разграничением компетенции органов исполнительной власти, относительной их автономностью, с другой – соподчинением между органами исполнительной власти»¹.

Неоспоримым является тот факт, что любая реформа начинается для реализации благих целей, среди которых можно выделить, в частности, сокращение количества управляющих центров и, как следствие, уменьшение степени разрозненности в системе государственного управления, удешевление государственного аппарата, что вне всякого сомнения полезно для государства.

Однако главными критериями для оценки деятельности государственного аппарата, по мнению автора, являются его эффективность (действенность), логичность построения и соразмерность элементов структуры.

С позиции главных критериев в новой структуре федеральных органов исполнительной власти сразу же обнаруживается целый ряд нестыковок, среди которых самой бросающейся в глаза является следующая: в соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 устанавливается, что федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в установленной для него сфере деятельности, однако ни федеральные службы, ни федеральные агентства в прямой постановке не являются обязанными к реализации выработанной со-

¹ См.: Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы//Журнал российского права. 2005. № 4.

ответствующим федеральным министерством государственной политики, так как одни в качестве главной своей функции осуществляют контроль и надзор, а другие – управление государственным имуществом.

Имея в виду то, что в соответствующий период общее положение о министерствах 1967 г. не регулировало многих аспектов деятельности данных органов государственного управления, оставляя нишу для детализации их полномочий в конкретных положениях о министерствах, попробуем найти подтверждение либо опровержение вышеуказанному умозаключению на конкретных примерах. Так, п. 1 Положения о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 02.06.2008 № 418¹ установлено, что оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по *выработке и реализации* государственной политики в установленных сферах. В то же время п. 1 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации от 11.06.2004 № 274² ограничивает полномочия данного федерального органа исполнительной власти только *выработкой* государственной политики. К сожалению, следов возложения функции реализации государственной политики не удалось обнаружить ни в правоустанавливающих актах Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, ни в соответствующих актах, устанавливающих статус Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального агентства морского и речного транспорта, Федерального дорожного агентства. В то же время п. 1 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта устанавливает, что оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта.

Автор настоящего исследования полагает, что в приведенных примерах речь идет скорее всего не о каких-то особенностях данных органов государ-

¹ СЗ РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

² СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2429.

ственной власти, а о банальных упущениях при формулировании полномочий тех или иных государственных структур, ведь если правомочие одного субъекта не порождает обязанности другого субъекта, разрушается логическая конструкция правоотношения, без чего невозможно решение главной задачи для любой нормы права – регулирующего воздействия на реальные общественные отношения.

Коль скоро формально-юридически Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации не только вырабатывает государственную политику в ряде сфер общественных отношений, но и реализует ее, посмотрим, какими организационно-правовыми операторами для достижения этой цели оно обладает. Итак, Минкомсвязь России вправе вносить в Правительство Российской Федерации «проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, по вопросам, отнесенным к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства». Помимо указанного, Минкомсвязь России вправе самостоятельно принимать более сорока нормативных актов, направленных на регулирование, в основном, технико-технологических вопросов в области связи, оборота информации и средств массовых коммуникаций.

«Реализаторских» полномочий в Минкомсвязи России довольно немного:

- участие в формировании единого информационного пространства на территории государств-участников СНГ;
- закупка товаров, работ и услуг в установленной сфере деятельности;
- осуществление функций главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на него функций;

- осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Министерству;

- разработка и реализация мер поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленных на их развитие, включая разработку и выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности;

- разработка и реализация федеральных целевых программ обеспечения информационной безопасности детей, производства информационной продукции для детей и оборота информационной продукции.

В остальном же Минкомсвязь России, образно говоря, является сильно разросшимся юридическим отделом, непрерывно генерирующим различные нормоустановления.

Как представляется автору настоящего исследования, одной из перспективных форм реализации государственной политики на уровне федеральных органов исполнительной власти является разработка и практическое воплощение федеральных целевых программ. В качестве примера можно рассмотреть некоторые положения Федеральной целевой программы «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009-2018 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2009 № 985¹.

У данной программы обозначены вполне конкретные задачи:

- модернизация инфраструктуры государственных сетей телевизионного вещания;

- перевод государственных сетей телерадиовещания на цифровые технологии;

- обеспечение потребностей распределения телерадиоканалов спутниковым ресурсом;

¹ СЗ РФ. 2009. № 50. Ст. 6097.

- обеспечение населения Российской Федерации региональным цифровым эфирным телерадиовещанием;

- развитие новых видов телевизионного вещания, включая телевидение высокой четкости с элементами интерактивности.

Реализация данных задач требует конкретных технических решений, закупки, установки и отладки больших объемов оборудования и, следовательно, существенных денежных затрат.

Государственным заказчиком-координатором программы является Минкомсвязь России, государственными заказчиками – Минкомсвязь России, Федеральное агентство связи и Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям.

Текущее управление и контроль за реализацией программы осуществляется государственным заказчиком – координатором программы и государственными заказчиками программы.

На этом месте следует остановиться. Как вытекает из приведенных положений, государственный заказчик в данном случае триедин, при этом Министерство берет на себя роль как одного из заказчиков, так и координатора, которому государственные заказчики ежеквартально представляют соответствующую отчетность о ходе реализации программы и эффективности использования финансовых средств.

По данному поводу возникает сразу два вопроса: а) какова в реализации данной программы роль третьего из подведомственных Минкомсвязи России административных ведомств (причем специализированного) – Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; б) возникли бы какие-то негативные последствия, если бы вместо трех государственных заказчиков был бы один – само Министерство?

Ответ на первый вопрос, по мнению автора, прост: Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в реализации программы не участвует; для обеспечения эффек-

тивного управления реализацией программы и контроля за ходом ее выполнения Минкомсвязь «при необходимости привлекает внешних исполнителей по отдельным направлениям работ».

Ответ на второй вопрос заключается в следующем: сравнительный анализ системы прав и обязанностей государственного заказчика – координатора программы (министерства) и государственных заказчиков программы (федеральных агентств) показал, что последние являются лишь промежуточными звеньями между министерством и исполнителями. По мнению автора, управление программой не потеряло бы и доли своей эффективности (а скорее бы добавило ее уровня) при исключении промежуточных инстанций в лице вышеуказанных Федерального агентства связи и Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям.

Вышесказанное порождает еще вопрос, на этот раз фундаментального свойства: сохраняется ли необходимость в дроблении полномочий министерства путем делегирования части из них квазисамостоятельным федеральным органам исполнительной власти – федеральным службам и федеральным агентствам?

Начнем с последних. По 2010 г. включительно, в систему Минкомсвязи России, помимо вышеназванных федеральных агентств, входило также Федеральное агентство по информационным технологиям (упразднено Указом Президента Российской Федерации от 25.08.2010 № 1060¹). Данный федеральный орган исполнительной власти осуществлял функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе являлся уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области использования электронной цифровой подписи.

После упразднения данного административного ведомства Минкомсвязь России возложило выполняемые им функции на себя, сконцентрировав их реализацию преимущественно в Департаменте государственной политики

¹ СЗ РФ. 2010. № 35. Ст. 4528

в области информатизации и информационных технологий, существенно сократив бюджетные расходы на содержание аппарата (вместо целого федерального агентства всего четыре отдела).

И данный упразднительный прецедент не является исключительным явлением: в Минобрнауки России в свое время были полностью переданы функции Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию.

По всей вероятности, роль федеральных агентств для деятельности системы федеральных органов исполнительной власти не является столь существенной, если их можно безболезненно упразднить.

Подвергнув анализу полномочия Федерального агентства связи, определенные для него Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 320¹, автор настоящего исследования не обнаружил среди них таких, для реализации которых было бы необходимо сформировать самостоятельный федеральный орган исполнительной власти (организовать систему сертификации в области связи или издание и распространение государственных знаков почтовой оплаты вполне бы могли осуществлять соответствующие подразделения, входящие в состав профильных департаментов Минкомсвязи России).

Для формирования более полной картины перейдем к анализу основных полномочий Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. В соответствии с Положением о данном федеральном органе исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства от 16.03.2009 № 228², Федеральная служба осуществляет государственный контроль и надзор в трех предметных сферах:

- деятельности средств массовой информации и массовых коммуникаций;
- связи;

¹ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2783.

² СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1431.

- информационных технологий.

Существенное различие между собой данных сфер и содержания контрольно-надзорных функций подразумевает специализацию подразделений и отдельных должностных лиц, что и отражено в приказе Роскомнадзора от 01.04.2009 № 1¹, определившем структуру данного административного ведомства. Для каждого из двух основных направлений предусмотрено по два профильных управления, которые вполне бы могли быть и элементами структуры департаментов самого Минкомсвязи России (например, вместо Управления разрешительной работы в сфере массовых коммуникаций и Управления контроля и надзора в сфере массовых коммуникаций, как полагает автор, вполне можно было бы образовать Управление надзора и разрешительной работы в сфере массовых коммуникаций в составе одного из департаментов без ущерба для качества данной государственной деятельности).

Упразднение одной федеральной службы сразу бы привело к существенному сокращению численности федеральных государственных служащих за счет частичной ликвидации целых четырех управлений (административного, организационной работы, правового и финансового, а также аппарата, обслуживающего руководство федеральной службы).

В качестве организационной преференции от такого решения государство получило бы то, что Минкомсвязь России объединило бы в своей структуре весь управленческий цикл от принятия нормативного правового акта до получения сведений о его реализации и принятия необходимых юридических мер по стимулированию выполнения принятых ранее нормативных установлений.

В развитие ранее затронутых вопросов автору хотелось бы коснуться еще одной проблемы, а именно проблемы связи управляющей подсистемы в лице федеральных органов исполнительной власти с управляемой подсистемой в лице организаций и граждан. В начале данного небольшого исследования автор акцентировал внимание на том факте, что законодательные уста-

¹ Документ опубликован не был.

новления в период Российской империи в *обязательном порядке* предусматривали наличие совещательного органа при министре в виде Совета министра и совещательного органа при департаментах министерств в виде Общего присутствия. Важен также тот факт, что данные органы связи с общественностью и деловыми кругами, как обязательные, формировались при господстве доктрины «орган власти есть физическое лицо», подразумевающей высокую концентрацию властных полномочий у министра. Из актов советского периода следует, что коллегии народных комиссариатов, а затем министерств, помимо всего прочего, являлись реальным организационно-правовым механизмом претворения в жизнь принципа сочетания единоначалия и коллегиальности в управлении.

В настоящий период времени мы наблюдаем иную картину. В соответствии с п. 2.33 «Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»¹ в таком органе *«может быть образована коллегия»*. При этом состав коллегии и порядок участия членов коллегии в ее заседаниях определяются руководителем федерального органа исполнительной власти. Напомним, что ранее, в имперский период совет министра был обязательным органом при министре, а в советский период состав коллегии союзного или союзно-республиканского министерства утверждался СМ СССР.

Как показал анализ, коллегии образованы не во всех федеральных органах исполнительной власти. В частности, данный совещательный орган не предусмотрен в Минкомсвязи России, хотя в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций коллегия создана. Образована коллегия и в Министерстве образования и науки Российской Федерации. Имеются коллегии еще в целом ряде министерств и иных административных ведомств.

Такая неоднородность в сочетании единоначалия и коллегиальности в деятельности федеральных органов исполнительной власти косвенным обра-

¹ СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

зом свидетельствует о тенденции к укреплению единоначалия в руководстве данными государственными структурами, восприятию самого органа как рабочего аппарата при министре или ином руководителе. В пользу объективности данной тенденции свидетельствует также логика построения положений о федеральных органах исполнительной власти: а) общие положения; б) полномочия; в) организация деятельности, где максимум места отведен полномочиям министра.

Однако проблема осуществления обратной связи с управляемой подсистемой в деятельности органов государственной власти существовала во все времена и не потеряла своей актуальности в настоящий период. Ныне она решается в основном путем образования общественных советов, которые формируются под эгидой деятельности Общественной палаты Российской Федерации (ст. 20 Федерального закона «Об общественной палате Российской Федерации»¹).

Действительно, такие советы образованы при многих федеральных органах исполнительной власти и имеют примерно одинаковый юридический статус, а именно являются постоянной действующими совещательно-консультативными органами общественного контроля, решения которых носят рекомендательный характер.

В целях повышения степени влияния общественных советов на деятельности федеральных органов исполнительной власти, при которых они образованы, Правительство Российской Федерации утвердило «Состав нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»².

Однако, по мнению автора, данная форма общественного контроля еще требует своего развития и совершенствования.

¹ СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 01.09.2012 № 877. СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4997.

Продолжая рассмотрение действующей системы федеральных органов исполнительной власти, нельзя обойти вниманием такую их разновидность как федеральные агентства. Системообразующий Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 в первоначальной редакции определил для этого вида органов три основные задачи:

- осуществление в установленной сфере деятельности функций по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору;

- издание в пределах своей компетенции индивидуальных правовых актов;

- ведение реестров, регистров и кадастров.

Последнее из правомочий вскоре было исключено и у федеральных агентств остались две основных задачи – управление государственным имуществом и оказание государственных услуг (издание индивидуальных правовых актов является функцией, производной от указанных).

Посмотрим на примере некоторых федеральных агентств, каким образом эти государственные функции объективируются в их правоустанавливающих документах.

В блок административных ведомств, находящихся в ведении Президента Российской Федерации, входят три самостоятельных федеральных агентства – Федеральное агентство специального строительства (Положение о данном органе утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1084¹), Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (Положение о данном органе утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2004 г. N 1146²) и Управление делами Президента Российской Федерации (Положение о данном органе утвер-

¹ СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3540.

² СЗ РФ. 13.09.2004, N 37, ст. 3712

ждено Указом президента Российской Федерации от 17.09.2008 № 1370¹). В прямой постановке вопроса никаким управлением государственным имуществом, а тем более предоставлением государственных услуг первый из этих органов не занимается – из восьми возложенных на него государственных функций семь напрямую касаются проведения строительных, восстановительных и ремонтных работ, а одной – боевой и мобилизационной подготовки. Второй управляет государственным имуществом, но не распоряжается им. Третий реально управляет и распоряжается весьма значительным объемом разнообразного государственного имущества.

Перейдем к блоку федеральных агентств, входящих в сферу ведения Правительства Российской Федерации.

Федеральное медико-биологическое агентство (Положение о данном органе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 11.05.2005 № 206²), хотя и определено в качестве федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, но, помимо указанного, осуществляет государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии (государственная функция, предписанная только для федеральных министерств), а также осуществляет государственный контроль за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов (государственная функция, предписанная только для федеральных служб).

У Федерального агентства по туризму первая из государственных функций, прямо подпадающих под рубрику управления государственным имуществом и оказания государственных услуг, определена как реализация приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, осуществление формирования и ведения реестра туроператоров (Положение о данном органе утверждено поста-

¹ СЗ РФ. 2008. № 38. Ст. 4277.

² СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1456.

новлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2004 № 901¹). Как представляется автору, данная функция ни прямо, ни даже косвенно не относится ни к одной из вышеуказанных типовых государственных функций, определенных для федеральных агентств.

Среди многочисленных функций Федерального агентства по делам молодежи, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 409², только одну можно воспринять как оказание государственных услуг – это осуществление подготовки и переподготовки кадров по запросам молодежных и детских объединений. Помимо указанного, данное федеральное агентство осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным этому органу.

При рассмотрении полномочий данного федерального органа исполнительной власти следует обратить внимание на тот факт, что Министерство образования и науки Российской Федерации, которому подведомственно Федеральное агентство по делам молодежи, на основании п. 5.5.1 Положения о данном органе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 03.06.2013 № 466³, также осуществляет полномочия собственника в отношении государственного имущества, переданного федеральным государственным организациям, федеральным государственным унитарным предприятиям и казенным предприятиям, подведомственным Министерству.

Таким образом, оба из указанных федеральных органов исполнительной власти уполномочены Правительством Российской Федерации на управление государственным имуществом и в чьем ведении оно может находиться – вопрос довольно риторический. Подготовку неких кадров вполне могут осуществлять многочисленные государственные университеты и академии, а

¹ СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 159.

² СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2586.

³ СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2933.

выработку и реализацию молодежной политики – один из департаментов Минобрнауки России.

Исследование проблемных моментов в правовом статусе федеральных агентств можно было бы продолжить, однако, по мнению автора, проанализированного нормативного материала, вполне достаточно, чтобы утверждать, что в целом ряде случаев такие государственные структуры как федеральные агентства созданы искусственно, а определенные для них государственные функции без ущерба для деятельности системы федеральной исполнительной власти могли бы выполнять структурные подразделения аппаратов федеральных министерств, что укоротило бы цепочку выработки и реализации управленческих решений и существенно сэкономило бы средства федерального бюджета, затрачиваемые ныне на содержание аппаратов этих административных ведомств.

Выводы

В качестве резюме к проведенному небольшому исследованию хотелось бы отметить следующее.

1. Министерства как один из основных элементов в системе российской исполнительной власти (в имперский период – внутреннего управления, в советский период – государственного управления) существуют более двух столетий и некоторые из них (например, Министерство финансов, Министерство внутренних дел) практически без изменения названия функционируют непрерывно весь этот период времени.

2. Отличительной чертой министерства от любого иного органа, реализующего функцию государственного управления, является достаточно объемная и важная для государства сфера деятельности (отрасль). Многие из этих отраслей сложились естественным путем, отражают основные направления, в которых государство возложило на себя бремя релятивного или директивного управления. И по поводу того, что данную отрасль внутригосударственной или хозяйственной деятельности должно возглавлять именно министерство, практически не возникает. Однако на протяжении всей совет-

ской и постсоветской истории создавались государственные структуры, под названием министерств, которые к отраслевому управлению отношения не имели вовсе, либо имели, но весьма опосредованное. Эти структуры относительно быстро ликвидировались либо получали иной статус.

Проблема величины сферы (отрасли) управления и наименования возглавляющего ее государственного органа действительно существует. Поэтому необходима дифференциация в названиях. Например, Минобороны России в качестве основной реализует государственную функцию «организация обороны», а ФСБ России – государственную функцию «обеспечение государственной безопасности», которые в достаточной мере самостоятельны. Но по масштабу деятельности, объему имущества, задействованного для реализации функции «организация обороны», численности личного состава Минобороны России значительно превосходит Федеральную службу безопасности, что должно находить отражение и в названии этих административных ведомств.

3. Целостная теория, объясняющая отраслевое деление в системе исполнительной власти (государственного управления) к настоящему периоду времени в отечественной науке административного права так и не создана, равно как и теория, определяющая министерство в качестве основного элемента в указанной системе.

Данное обстоятельство, в числе других, порождает многочисленные попытки реформирования министерской системы, одна из самых радикальных из которых была предпринята в 2004 году. К настоящему периоду времени многие изначальные идеи данной реформы существенно откорректированы практикой, созданная в результате ее реализации иерархия федеральных органов исполнительной власти частично утратила свою стройность.

Экономический кризис, в котором в настоящий период времени находится наша страна, диктует необходимость экономии государственных средств там, где это оправдано и возможно. Как показал автор, в ряде случаев обратное поглощение министерствами обособленных от них ранее государ-

ственных структур в виде федеральных служб и федеральных агентств могло бы произойти без ущерба для реализации отраслевых задач государственного управления и позволило бы осуществить экономию значительного количества бюджетных средств, для которых нашлось бы более рациональное применение.

5. У любой административной реформы имеются внутренние движители. Одним из таких движителей для реформы 2004 г., по мнению автора, стало несовершенство внутренней структуры самих министерств, не позволяющее образовывать в них относительно самостоятельные подразделения или иные организационные структуры, которые могли бы осуществлять регулирование и управление крупными сегментами экономики, социально-культурной или социально-административной сферы. Ныне действующая в основной части министерств структура «департамент-отдел» является слишком плоской и не обладает необходимой гибкостью для реализации динамичных управленческих задач, тормозит карьерный рост чиновников, в результате чего наиболее способные из них стремятся создать относительно самостоятельные структуры в том числе и для удовлетворения нормальных карьерных амбиций как своих собственных, так и окружающей их «команды».

При этом следует учитывать, что если нынешнюю федеральную службу или федеральное агентство преобразовать в департамент министерства, многие руководители среднего звена будут существенно понижены в должностях (превратятся из руководителей управлений в руководителей отделов) чему они, естественно, будут всемерно противиться. Если же предусмотреть в департаментах возможность иметь главные управления, управления и входящие в эти управления отделы, то, во-первых, улучшится система организации такого подразделения, на него можно будет возлагать больше близких, но не однородных, государственных функций, либо одну крупную задачу, подразделяемую на существенные по объему подзадачи.

6. На построение и функционирование всей системы федеральной исполнительной власти существенное влияние оказывает дуализм в подчиненности ряда министерств и фактическое разделение всех административных ведомств на две группы по подчиненности. Однако анализ данной проблемы выходит за рамки настоящего исследования.