

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ МИНИСТЕРСТВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Федоров Д.В.

*Федоров Дмитрий Вадимович – магистрант,
направление: юрист в государственном аппарате,
кафедра конституционного права,*

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
г. Москва*

Аннотация: в статье автор анализирует проблемы функционирования федеральных министерств. Особое внимание уделяется состоянию законодательного регулирования системы и структуры федеральных министерств. Обосновывается целесообразность разработки и принятия Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти».

Ключевые слова: административная реформа, федеральное министерство, федеральный закон о системе исполнительной власти, система (структура) органов исполнительной власти.

Современному этапу развития федеральных министерств присуща постоянная модификация, обусловленная проведением целого комплекса мероприятий в рамках административной реформы, ведущей свой отсчет практически с момента распада советской системы управления (т.е. с 1991 г.) [7, с. 8]. Под административной реформой предлагается, в первую очередь, понимать не только и не столько смену структуры и численности штата системы органов исполнительной власти, сколько вопросы пересмотра их полномочий и совершенствование механизмов по реализации этих полномочий.

Административная реформа призвана ускорить социально-экономическое развитие страны, однако, как подмечено О.Н. Ординой, этот процесс наталкивается на ряд проблем, в том числе обусловленных недостаточной эффективностью законодательной базы [11, с. 45].

Регулированию данной сферы общественных отношений на федеральном уровне в наибольшей степени присуща законотворческая деятельность Президента Российской Федерации, прежде всего, посредством издания соответствующих указов. В первую очередь, следует выделить: Указ от 21 мая 2012 г. № 636 [2], Указ от 12 мая 2008 г. № 724 [3] и Указ от 9 марта 2004 г. № 314 [4]. Последний, по сути, закрепляет понятие системы органов власти – определение видов органов власти и их структуры как перечня конкретных федеральных органов исполнительной власти. Как следует из данного Указа, система федеральных органов исполнительной власти состоит из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, где:

«Федеральное министерство – это федеральный орган исполнительной власти по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в определенной сфере деятельности, установленной актами Президента РФ и Правительства РФ». Нормативно-правовое регулирование организации и деятельности федерального министерства базируется на положениях Конституции РФ [1] и Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4]. Единого федерального закона, устанавливающего правовой статус федерального министерства, в Российской Федерации не существует.

Большинство исследователей, анализируя возможность принятия такого специального федерального закона, приходят к положительному ответу на данный вопрос. Со ссылками на решения Конституционного Суда РФ обосновывается, что необходимость правовой регламентации организации и деятельности министерств, как федеральных органов исполнительной власти, нормами федерального закона предусмотрена Конституцией РФ, постольку, поскольку это взаимосвязано с регулированием общих принципов организации и деятельности системы органов государственной власти в целом [6].

Мнение о целесообразности разработки и принятия Федерального закона, именуемого «О федеральной публичной администрации в Российской Федерации» озвучено в работах О.Н. Ординой. В рамках Закона предполагается концептуально закрепить законодательную основу создания системы органов федеральной публичной администрации с наделением их административно-властными полномочиями. В Законе предлагается сформулировать общее понятие органа публичной администрации, определить систему, виды и их организационно-правовые формы, а также закрепить исчерпывающий перечень оснований, при наличии которых может быть поставлен и решен вопрос о создании нового такого органа. На уровне Закона О.Н. Ордина считает необходимым установить общие правовые основы взаимодействия между органами федеральной публичной администрации, а также с органами публичной администрации субъектов Российской Федерации и муниципалитетов [11, с. 47].

Н.А. Кандрина также обосновывает необходимость принятия специального федерального закона о системе исполнительной власти в Российской Федерации. Автор, не предлагая какого-либо конкретного названия закона либо его структуру, вместе с тем, вносит достаточно актуальное предложение о

необходимости разрешения проблемы «двойного подчинения» в системе федеральных органов исполнительной власти. Н.А. Кандрина уточняет, что речь идет о «двойном подчинении» федеральных министерств, служб и агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также федеральных служб и агентств, подведомственных этим федеральным министерствам. «В целях укрепления системы федеральных органов исполнительной власти, эффективности и гармоничности ее функционирования органы, подчиненные Президенту России, должны также быть подчинены Правительству Российской Федерации – высшему органу исполнительной власти», – резюмирует она [9, с. 35-36].

Есть и другие предложения, в частности, предполагающие создание специального федерального уполномоченного органа исполнительной власти, полномочия которого сводились бы к оптимизации функций федеральных министерств и иных исполнительных органов. Обосновывает данную позицию, в частности, В.Е. Морозов [10, с. 39-43].

Как представляется, подобного рода инициативы достойны рассмотрения, но не практического воплощения. Ведя речь об и так запутанной системе федеральных органов исполнительной власти, предлагать увеличить ее еще на одну единицу (со штатом служащих) – по меньшей мере, непрактично. При этом предложения о необходимости разработки и принятия специального федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации», сомнения не вызывают.

Вместе с тем, нельзя не уточнить, что, несмотря на наличие всех правовых оснований для законодательного регулирования системы и структуры федеральных министерств, сегодня существуют политические предпосылки для отсутствия специального федерального закона. Подзаконное регулирование правового статуса федеральных министерств выводит их из прямого контроля и воздействия законодательной ветви власти, позволяет объективно быстрее производить изменения в их системе и структуре, перераспределять функции между ними.

Причем, как точно подмечено Т.А. Занко, практика показывает, что «основной объем изменений в системе федеральных органов исполнительной власти происходит в момент начала очередного срока полномочий вновь избранного Президента, т.е. изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти политически напрямую связаны с избирательным циклом в государстве. Таким образом, в современной России значительные изменения структуры происходили в 2000 [5], 2004 [4], 2008 [3], 2012 [2] гг.» [8, с. 637].

Важно в связи с этим подчеркнуть, что подход к оформлению правовых основ функционирования федеральных министерств на основании подзаконных актов, позволяющий главе государства оперативно реагировать на изменяющиеся условия государственного управления, создает также предпосылки для нестабильности системы и структуры федеральных министерств, снижает возможность контроля правовыми средствами органов исполнительной власти со стороны законодательной власти, создает политическую опасность того, что смена высшего руководства страны может привести к кардинальным и субъективно обусловленным изменениям всей системы и структуры органов исполнительной власти.

Приведенные выше обоснования в очередной раз ставят на повестку дня актуальность вопроса о разработке и принятии Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», который бы позволил более прочно закрепить накопленный позитивный опыт функционирования федеральных министерств и иных органов исполнительной власти, а также снять политические риски. Примечательно при этом отметить, что в СССР в 1970-х гг. действовало Общее положение о министерствах СССР, польза которого была значительная, поскольку имелась обоснованная правовая база для определения полномочий конкретных отраслевых органов исполнительной власти.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Официальный текст (с учетом поправок, внесенных 05.04.2014) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.
2. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 29.12.2016) // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754; 2017. № 1 (ч. 1). Ст. 149.
3. Указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 23.11.2016) // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290; 2016. № 48 (ч. 3). Ст. 6753.
4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 07.12.2016) // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2016. № 50. Ст. 7077.
5. Указ Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (утратил силу) // СЗ. 2000. № 21. Ст. 2168.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Российская газета. 1999. № 25.

7. *Ежов Ю.А.* Административная реформа в Российской Федерации // Современный юрист, 2014. № 1. С. 8.
8. *Занко Т.А.* Анализ изменений системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (2004 - 2016 гг.) // Административное и муниципальное право, 2016. № 8. С. 637.
9. *Кандрина Н.А.* О некоторых проблемах эффективности правового регулирования государственного управления в условиях централизации государственной власти // Административное право и процесс, 2014. № 10. С. 35-36.
10. *Морозов В.Е.* К проблеме оптимизации функций президентских органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление, 2016. № 1. С. 39-43.
11. *Ордина О.Н.* Правовое регулирование организации публичной администрации в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, 2015. № 7. С. 45, 47.