

СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА ФЕДЕРАЛЬНЫХ МИНИСТЕРСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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 автором раскрываются проблемы правового статуса федеральных министерств. Отдельное внимание уделяется федеральным министерствам, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Указывается на необходимость разработки и принятия Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти».

Ключевые слова: федеральное министерство, министерская система управления, отрасль управления, сфера управления, координация.

Министерская система управления активно функционирует, развивается и совершенствуется в нашей стране более двухсот лет. Министерства призваны решать основные государственные задачи в таких основных управленческих сферах как: сфера экономики, социально-культурная сфера и административно-политическая сфера [7, с. 162]. Как верно отмечается А.В. Безруковым, министерства, составляющие основу правительства государства, в сравнении с парламентом являются более мобильными структурами, их функции и полномочия распространяются на все сферы общественной жизни, наполняясь конкретным содержанием с учетом состояния законодательства, потребностей общественного развития, социально-экономической обстановки [6, с. 254].

Являясь «фундаментом» системы исполнительной власти (в зарубежной терминологии «публичной администрации») министерства, зародившись в период расцвета Российской империи, благополучно смогли «пережить» ее падение, период трех революций и Гражданской войны, входили в одну из важнейших и составных частей советской модели государственного управления, достаточно эффективно продолжают существовать и в современных российских реалиях [11, с. 2].

Даже на основании данного факта можно прийти к выводу о необходимости уточнения правового статуса федеральных министерств.

К сожалению, стоит признать, что данному вопросу не уделяется должное внимание на страницах научной юридической литературы.

Как следует из основного нормативного правового акта, регламентирующего правовой статус федерального министерства в РФ, – Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4], 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. Федеральное министерство в устанавливаемой сфере деятельности лишено права осуществления контрольно-надзорных функций, а также функций по управлению госимуществом, за исключением случаев, которые определяются в указах Президента РФ или постановлениях Правительства РФ [5, с. 281]. Федеральным министерством осуществляется координация деятельности входящих в его ведение федеральных служб и федеральных агентств, а также координация деятельности государственных внебюджетных фондов.

Одна из новаций Указа № 314 – отказ от прежней формулы, согласно которой министерство «осуществляет отраслевое управление», и введение новой формулы, где министерство «управляет установленной сферой деятельности». Выведение из административно-правового статуса федеральных министерств понятия «отрасль управления» является следствием того, что, по большей части, современным министерствам в максимальной степени стало характерно переплетение отраслевых и межотраслевых (координационных) функций и полномочий. Иными словами, современное российское министерство, в отличие от советского, в чистом виде отраслевым органом не предстает, хотя отраслевые начала в его деятельности, несомненно, имеют перевес. Но ему одновременно присуща и роль координатора в своем предмете (т. е. сфере деятельности), фактически налицо – межотраслевой вариант функционирования.

Соответственно в ныне утверждаемых Президентом РФ и Правительством РФ положениях о федеральных министерствах, в первую очередь, указывается на сферу (в прежнем варианте – отрасль), в которой конкретным министерством осуществляется управление и координация. При этом исходным началом возлагаемых на них координационных функций является то, что допускается нахождение

организаций одного министерского профиля в непосредственном ведении иных федеральных органов исполнительной власти.

Наглядная иллюстрация сказанного – сфера образования. Исполнительно-распорядительные полномочия в данной сфере осуществляет целый ряд федеральных органов исполнительной власти. Помимо Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России), отдельными исполнительно-распорядительными полномочиями в сфере образования обладают (как учредители федеральных государственных образовательных организаций высшего образования) МВД России, МЧС России, Минобороны России и ряд других министерств и ведомств.

Еще одна особенность правового статуса российских федеральных министерств – их разделение на две достаточно самостоятельные подсистемы, одна из которых напрямую подчиняется Правительству РФ, а другая – Президенту РФ.

Подобное разделение изначально было предусмотрено статьей 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [2], а впоследствии уточнено Указом № 314.

Так, Президент РФ руководит деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, которые ведают вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Президентом утверждается статус таких ведомств, осуществляется руководство ими лично или посредством назначаемых руководителей [9, с. 174]. Им же распределяются функции между указанными федеральными органами исполнительной власти.

Что касается Правительства РФ, то оно в соответствии с положениями Конституции РФ [1], федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ координирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ.

Как видно, подобная конструкция структурирования федеральных органов исполнительной власти является достаточно сложной. Вполне обоснованы следующие вопросы. С какой целью такое деление принято? Не есть ли это недоверие Правительству РФ и что, Президенту РФ недостаточно полномочий по руководству федеральными органами исполнительной власти, предоставленных ему Конституцией РФ? Какой критерий положен в основу такого деления?

Исходя из смысла статьи 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» подведомственными Президенту РФ федеральными органами исполнительной власти являются правоохранительные органы. Но до настоящего времени отсутствует легальное определение таких органов. Определение, закрепленное в действовавшей до 1 января 2016 г. норме статьи 7 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [3], по праву признавалось не вполне удачным [8, с. 603-609].

Если в основу положены важность и значимость федерального органа исполнительной власти, то по какой причине в ведение Президента Российской Федерации не вошли органы экономического блока?

Указанный вопрос к настоящему времени какого-либо однозначного ответа не имеет.

Рамки настоящей статьи не позволяют в полной мере рассмотреть обозначенную проблему, при этом, все же хочется уточнить, что федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, по мнению многих экспертов, осуществляют функции, которые по своей природе не характерны для некоторых из них в рамках Указа № 314 (МЧС России и МИД России) осуществляют функции по оказанию государственных услуг, Минюстом России осуществляются контрольно-надзорные функции в установленной сфере деятельности и т. д. [10, с. 41], что, в свою очередь, подрывает целостность системы исполнительной власти, установленной Указом № 314. Кроме того, постоянный рост числа федеральных министерств и иных исполнительных органов, которые находятся под руководством Президента РФ (МИД России, МВД России, ФСБ России, Росгвардия, и др.), ослабляет позиции Правительства РФ и порождает проблемы координации деятельности этих органов.

Можно предположить, что разрешение имеющейся проблемы разделения в системе федеральных органов исполнительной власти, в частности, и однозначное определение правового статуса федерального министерства, в целом, возможно путем разработки и принятия Федерального закона «О федеральных органах 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. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 14.12.2015) // СЗ РФ, 1997. № 51. Ст. 5712; 2015. № 51 (ч. 1). Ст. 7228.

3. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ред. от 23.05.2016) // СЗ РФ, 2003. № 22. Ст. 2063; 2016. № 22. Ст. 3091.
4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 12.05.2016) // СЗ РФ, 2004. № 11. Ст. 945; 2016. № 20. Ст. 2820.
5. *Андрюхина Э.П., Ахрем И.В., Бакурова Н.Н. и др.* Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: Учебник для магистров / Под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017. С. 281.
6. *Безруков А.В.* Конституционное право России: Учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2015. С. 254.
7. *Братановский С.Н.* Административное право. Общая часть: Учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 162.
8. *Евстафияди Я.К.* О необходимости законодательного закрепления системы правоохранительных органов России // Административное и муниципальное право, 2015. № 6. С. 603-608.
9. *Михалева Н.А.* Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). 2-е изд., изм. и доп. М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 174.
10. *Морозов В.Е.* К проблеме оптимизации функций президентских органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление, 2016. № 1. С. 41.
11. *Сенин А.С.* Становление министерской системы управления в России // Новый исторический вестник, 2003. № 9. С. 2.