

13. Государственный архив Краснодарского края (ГАКК). Фонд р-1260. Описание 1. Дело. 5. Л. 73-77.
14. Резолюции, принятые Съездом уполномоченных от населенных пунктов Кубанской области, состоявшимся 9-18 апреля 1917 г. в Екатеринодаре. Екатеринодар, 1917.
15. Сенцов А.А. Рождение Кубано-Черноморской Республики (1917-1918).: Из истории становления советской государственности. Краснодар: Кн. изд-во. 1984.
16. ГАКК. Фонд Р-742. Описание 1. Дело 1.
17. ГАКК. Фонд Р-742. Описание 1. Дело 1.
18. Коровин А.А. Государственное управление и самоуправление на Кубани в 1917 г.: Автореф. дис. ...канд. истор. наук. Майкоп. 1998.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.51

СИСТЕМА И СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: КОЛЛИЗИИ В РАЗГРАНИЧЕНИИ СТАТУСОВ, ФУНКЦИЙ И ПОЛНОМОЧИЙ

© 2016 г. Е.Е. Тонков

Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015

В данной статье изучены понятия «система» и «структура» применительно к исполнительной власти Российской Федерации, а также спор относительно понятий «функция» и «полномочия» при определении статуса органа исполнительной власти. Проанализированы особенности правового статуса федеральных министерств, служб и агентств, закрепленные Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп.). Автором делается вывод о незавершенности и противоречивости в регулировании статуса данных органов.

Ключевые слова: система, структура, функции, полномочия, федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство.

This article studies the concept of "system" and "structure" in relation to the executive authorities of the Russian Federation, as well as the dispute concerning the concepts of "function" and "powers" in the establishing of executive authority. The article analyses the special features of the legal status of the federal ministries, services and agencies set up by Presidential decree dated 9 March 2004 No. 314 "About the System and Structure of Federal Executive Bodies" (Rev. and Ext.). The author makes a conclusion on the incompleteness and inconsistency in the regulation of the status of these bodies.

Keywords: system, structure, functions, powers, federal ministry, federal service, federal agency.

В Конституции РФ 12 декабря 1993 г. содержатся положения о «система федеральных органов исполнительной власти» (п. «г» ст. 71 Конституции РФ) и «структуре федеральных органов исполнительной власти» (п. 1 ст. 112 Конституции РФ) [1]. То есть с конца 1993 г. было заложено начало дифференциации понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти, на чем основывался перечень федеральных органов исполнительной власти.

Под «системой» в общефилософском смысле понимается «объединение некоторого разнообразия в единой и четко расчлененное целое, элементы которого по отношению к целому и другим частям занимают соответствующие им места» [2]. Из иных определений, даваемых в философских словарях, также вытекает, что система – это объективное единство закономерно связанных между собой предметов и явлений.

Структура – способ связи «внутренних связей и отношений системы» [2]. Структура определяет функциональную деятельность системы, линию ее поведения, характер взаимодействия. Она отражает форму расположения элементов и характер взаимодействия их сторон и свойств. Структура системы позволяет: 1) сконструировать, сформулировать на основе принципов целое, состоящее из структурных частей; 2) определить место каждого звена в структуре, интегрировать их в систему.

Если же говорить о теории права, то здесь понятия «система» и «структура» органов управления неплохо изучены, разграничены и обоснованы. Термин «система» (от греч. *systema*) может трактоваться как «план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-то, в последовательном связанном порядке» [3, с. 77].

Конституция РФ 1993 г. использует такие понятия, как единство системы государственной власти (ч. 3 ст. 5); система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти (п. «г» ст. 71); система органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ст. 72); единая система исполнительной власти в Российской Федерации (п. «г» ст. 77). При этом дважды используется понятие «структура» – «структура федеральных органов исполнительной власти» (ч. 1 ст. 112); «структура органов местного самоуправления» (ч. 1 ст. 131) [1].

Также в Конституции РФ 1993 г. сказано о системе федеральных органов исполнительной власти, что ее установление находится в «ведении РФ»; однако в Конституции РФ не указано, к компетенции какого из федеральных органов (должностных лиц) государственной власти относятся вопросы «ведения Российской Федерации», а, следовательно, и установления системы федеральных органов исполнительной власти.

Система и структура федеральных органов исполнительной власти в России с 1993 года подвергались неоднократному реформированию, пока Указом Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4] не была установлена система и структура, действующие по сей день.

Обратим наше внимание на то, что же является критерием деления данных органов по статусу.

В зависимости от функционального положения в системе федеральных органов исполнительной власти правовой статус федерального органа исполнительной власти определяется либо непосредственно Конституцией РФ (Правительство РФ), либо федеральным конституционным законом (федеральное министерство), либо федеральным законом (в отношении некоторых министерств, отдельные функции и задачи которых определены отраслевыми законами, например федеральными законами «О внешней разведке», «Об обороне», «О международных договорах Российской Федерации» и др.), либо Президентом РФ или Правительством РФ.

Полномочия и их виды получают свою конкретизацию в зависимости от возложенных на данный орган функций.

Здесь надо привести точку зрения ряда авторов [5, с. 12], что «понятия «функции управления» и «полномочия субъектов управления» широко используются как в теории государственного управления, так и в науке административного права... до сих пор в законодательстве Российской Федерации не сложилось устойчивого понятия и правовой дефиниции данных категорий». В этой связи авторы обращают внимание «на проблему дихотомической связи функций и полномочий органов исполнительной власти не только в плане терминологии, но и в самой практике правового регулирования и правоприменения в процессе деятельности органов исполнительной власти» [5, с. 12].

Однако можно согласиться с некоторыми авторами [6], которые предлагают при анализе статуса конкретного органа и его положения в системе федеральных органов исполнительной власти выделять следующие параметры (блоки) этого статуса: а) целевой блок - определяет цели, задачи и функции органа исполнительной власти; б) организационный блок – определяет порядок формирования (учреждения) данного органа; в) компетенция – определяет полномочия (права и обязанности) органа исполнительной власти в целях обеспечения выполнения возложенных на него функций; г) ответственность органа исполнительной власти за нарушение его компетенции.

На сегодня в научной литературе отсутствует единое мнение по поводу определения функций органов исполнительной власти. Равно как и до сих пор в законодательной практике нет устойчивого понятия и правовых дефиниций «функция управления», «функции государственного управления» [5, с. 15]. Например, А.Ф. Ноздрачев акцентирует внимание на таких функциях, как «координация государственного сектора с секторами корпоративным и частным; аналитические и консультативные функции; функции прогнозирования и планирования в соответствующей сфере, а также полномочия хозяйствования» [7].

Л.А. Калинина рассматривает функции исполнительной власти как «основные направления деятельности, в рамках которой осуществляются ее государственно-правовые формы, выделяет в качестве общепринятых исполнительно-распорядительную, регулятивную, контрольно-надзорную и правоохранительную функции» [6].

Г.В. Атаманчук определяет сущность государственного управления как «направляющее, организующее и регулирующее воздействие на общественные отношения, подчеркивая возрастаю-

щее значение таких функций, как согласование, координация и интеграция на общей правовой и организационной основе» [8].

Бачило И.Л. с соавторами определяют функции органов государственного управления как «первичную, постоянную и достаточно устойчивую категорию, выражающую цели системы с учетом причинно-следственных зависимостей субъекта от специфики управляемых сфер и областей жизни общества» [5, с. 15]. И.Л. Бачило предложила перечень функций федеральных органов исполнительной власти на основе функций государства [9].

Полномочия же субъекта управления Бачило И.Л. с соавторами определяет как «указатель того, каким образом и какими юридически значимыми действиями при реализации функций органы исполнительной власти достигают ожидаемого результата» [5, с. 15].

Большинство авторов отмечает, что в ходе административной реформы получили подтверждение предложения о формировании системы органов исполнительной власти по их функциям.

В соответствии с Указом Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп.) можно выделить четыре функции федеральных органов исполнительной власти. Соответственно, министерства, агентства, службы идентифицируются с той или иной функцией (набором функций). В свою очередь, каждая из функций складывается из определенных видов деятельности [10, с. 202].

В перечне функций федеральных органов исполнительной власти, выделяемых в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 [4], сформулированы следующие:

а) Во-первых, функции по принятию нормативных актов (т.е. функции выработки решений). Под ними «понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространенных на неопределенных круг лиц».

б) Во-вторых, функции по контролю и надзору. В содержание этих функций «вкладываются» следующие виды деятельности:

- «осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, ФКЗ, ФЗ и другими нормативными актами общеобязательных правил поведения»;

- «выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам»;

- «регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов».

в) В-третьих, функции по управлению государственным имуществом. Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 [4] они включают следующие виды деятельности:

- «осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству»;

- «управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ»;

г) В-четвертых, функции по оказанию государственных услуг. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. они связаны с деятельностью по осуществлению федеральными органами исполнительной власти «услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц» (п. 2 Указа Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» № 314 от 9 марта 2004 г.) [10, с. 204].

В первоначальной редакции Указа Президента РФ № 314 среди функций называлась и *правоприменительная*, под которой понималось «издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров». Позже данная функция была отменена с пояснением, что эта функция свойственна любому органу публичной власти.

Основываясь на таком делении функций федеральных органов исполнительной власти и адекватным им видам деятельности, в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. осуществлена дифференциация организационно-правовых форм федеральных органов исполнительной власти.

С одной или несколькими из вышеперечисленных функций федеральных органов исполнительной власти отождествляются федеральные министерства, службы, агентства.

В соответствии со спецификой функций (набора функций), которые осуществляют те или иные федеральные органы исполнительной власти, в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. даются следующие определения этих органов.

1) Федеральные министерства являются федеральными органами исполнительной власти, реализующими только одну из названных выше четырех функций, а именно – функцию выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в установленной (закрепленной за соответствующим министерством указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ) сфере деятельности.

Однако самостоятельность правового регулирования, осуществляемая министерством, имеет ограничения: осуществляется на основании и во исполнение Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, актов Президента РФ и Правительства РФ; ограничено «в установленной сфере деятельности», т.е. в сфере, закрепленной за министерством, управляемой им; не осуществляется в подведомственной сфере по вопросам, «правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, ФКЗ, ФЗ, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно ФКЗ, ФЗ, актами Президента РФ и Правительства РФ».

Концепция министерств, сформулированная Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г., заключается в том, что министерства выполняют роль «головных организаций» в системе специализированных федеральных органов исполнительной власти, по отношению к которым иные организационно-правовые формы характеризуются двояко: и как самостоятельные, равновеликие, и как подведомственные тем или иным федеральным министерствам. Это подтверждается Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г., закрепляющем, что помимо нормотворческой функции в сфере исполнительной власти министерства выполняют также важную функцию по внутриведомственному управлению – «осуществляют координацию и контроль находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств» (п. 3 «г» Указа), др.

При этом, п. 11 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. прямо устанавливается, что «федеральные службы и федеральные агентства находятся в ведении федеральных министерств в соответствии с настоящим Указом». Тем не менее, в структуре федеральных органов исполнительной власти, прилагаемой к Указу, закреплены как службы и агентства, подведомственные министерствам, так и автономные по отношению к министерствам.

2) Федеральная служба (служба). Спецификой данной организационно-правовой формы федеральных органов исполнительной власти (в модели Указа от 9 марта 2004 г.) является то, что федеральные службы, в отличие от министерств, идентифицируются с осуществлением двух функций органов исполнительной власти.

Во-первых, федеральная служба выполняет «функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности». Во-вторых, федеральные службы могут издавать индивидуальные правовые акты. Но эта деятельность имеет ограничения: осуществляется в пределах компетенции федеральной службы; реализуется на основе и во исполнение Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, актов Президента РФ, Правительства РФ, нормативных правовых актов министерств, осуществляющих координацию и контроль деятельности службы. Иные функции федеральные службы осуществлять не могут.

3) Федеральные агентства – могут быть определены как органы исполнительной власти, которые, согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. [4], осуществляют две основные функции:

- оказания государственных услуг;
- управления государственным имуществом.

В соответствии с Указом Президента РФ, федеральные агентства могут издавать индивидуальные правовые акты. Здесь также есть ограничения этой деятельности: в пределах своей компетенции; во исполнение Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, актов и поручений Президента РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства.

При этом Указ от 9 марта 2004 г. содержит прямой запрет на функции и виды деятельности, которыми федеральные агентства вообще не вправе заниматься: не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, кроме случаев, установленных указами Президента РФ; не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента РФ (п. 5 Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. [4]).

Федеральные службы и агентства в модели, созданной Указом Президента 2004 г., имеют свои специфические признаки, отличающие их от министерств, и состоят они в следующем.

Во-первых, федеральные службы и агентства можно разделить на две категории – непосредственно подчиненные Президенту РФ или Правительству РФ; либо отнесенные к непосредственной подведомственности федеральных министерств, руководство которыми осуществляют Президент РФ или Правительство РФ (основная часть федеральных служб и агентств).

Во-вторых, согласно п. 4 «а» и 5 «а» Указа от 9 марта 2004 г. службы и агентства могут иметь статусы коллегиальных органов, в отличие от министерств.

В-третьих, министры РФ входят в состав Правительства РФ по должности, а для руководителей федеральных служб и агентств это не предусмотрено.

В-четвертых, назначения и освобождения от должности руководителей и заместителей руководителей федеральных служб и федеральных агентств осуществляются Президентом РФ, если деятельность соответствующих федеральных органов исполнительной власти отнесена к непосредственному руководству Президента РФ; либо Правительством РФ, по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств (п. 7 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г.).

Литература и нормативные источники

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // URL: www.pravo.gov.ru
2. Большая советская энциклопедия (в 30 томах) / Гл. редактор А.М. Прохоров. Изд-е 3-е. М.: Изд-во «Советская энциклопедия». 1972.
3. Прудникова Т.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти. (На примере миграционных служб): учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Т.В. Прудникова, В.М. Редкоус, С.А. Акимова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 135 с.
4. Указ Президента РФ № 314 от 9.03.2004 (ред. от 12.05.2016) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.
5. Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпухин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3.
6. Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. ООО Новая правовая культура, 2004.
7. Исполнительная власть в Российской Федерации / Под редакцией А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова. М.: Издательство БЕК, 1996. 269с.
8. Административное право: Учебник / Под общ. ред. Атаманчука Г.В. М.: Изд-во РАГС, 2003. 392 с. (в пер.)
9. Бачило И.Л. Функции органов управления: (Правовые проблемы оформления и реализации). М.: «Юрид. лит.», 1976. 198 с.: схем.; 21 см.
10. Овсепян Ж.И. Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006. 592 с. (Серия «Монографии»: вып. 5).