
С.В. ЯЧЕВСКАЯ

ДИРЕКТОР ПРАВОВОГО ДЕПАРТАМЕНТА
МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРАВОВОЙ СТАТУС МИНИСТЕРСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Статья посвящена административно-правовому статусу и структуре государственных органов на федеральном уровне.

Ключевые слова: исполнительная власть, административная реформа, государственный орган, министерство, федеральная служба, федеральное агентство.

S. YACHEVSKAYA

DIRECTOR, LEGAL DEPARTMENT
MINISTRY OF FINANCE

LEGAL STATUS OF THE MINISTRY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

This article is devoted to administrative and legal status and structure of government bodies at federal level.

Key words: the executive branch, administrative reform, the public agency, the Ministry, the Federal Service, the federal agency.

Исполнительная власть в системе разделения властей призвана обеспечивать реализацию норм законодательства, их исполнение государственными органами и всеми гражданами. Тем самым исполнительная власть обеспечивает проведение в жизнь государственной политики.

Для этого необходимо создание специального механизма исполнительной власти, т.е. системы государственных органов. Они практически управляют экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни страны. За последние годы появился ряд научных публикаций, в которых предприняты попытки по-новому осветить проблемы исполнительной власти, дать ее существенную характеристику¹.

По становлению системы исполнительной власти в России, подходам к организации исполнительной власти до 1917 г., по этапам развития государственного строительства с октября 1917 г. и до фактического развала СССР (1990 г.) существует немало специальных научных исследований, имеется учебная дисциплина «История государственного управления в России»².

В настоящее время в России весьма актуальны поиски способов повышения эффективности организации и функционирования системы го-

сударственных органов, выбор их оптимальной модели, использование рациональных форм и методов их воздействия на социальные процессы.

В связи с этим возникает вопрос о правовом статусе государственных органов..

В научной литературе неоднократно акцентировалось внимание на необходимости исследований правового статуса органа государственной власти как важной предпосылки познания его сущности и роли в управленческой деятельности, определения направлений и средств его совершенствования³. В учебной литературе по административному праву данный вопрос получил некоторое освещение у Д.Н. Бахраха⁴.

В целом, однако, рассмотрению правового статуса государственных органов уделяется недостаточно внимания.

Государственные органы, как известно, являются важным субъектом административного права.

В настоящее время перечень таких субъектов довольно многообразен. Однако всех их объединяет обладание особым юридическим качеством - административной правосубъектностью.

Традиционно ее рассматривают в качестве взаимосвязи двух элементов: административной правоспособности и административной дееспособности.

Административная правоспособность представляет собой установленную законом возможность субъекта иметь права в сфере, регулируемой административным правом, вступать в различного рода административные правоотношения, приобретать права и нести обязанности.

В свою очередь, административная дееспособность - возможность и способность субъекта своими самостоятельными осмысленными действиями приобретать права, создавать и нести обязанности, а также нести ответственность за свои действия (в ряде случаев - и за бездействие). Иными словами, административная дееспособность означает возможность практической реализации административной правоспособности.

Административная правоспособность является проявлением общей правоспособности, т.е. установленной и охраняемой государством возможности данного субъекта вступать в различного рода правовые отношения. Для возникновения административно - правовых отношений такой предпосылкой является административная правоспособность, выражающаяся в определенной административно - правовыми нормами возможности данного субъекта приобретать административно - правовые обязанности и права и нести юридическую ответственность за их практическую реализацию в сфере государственного управления⁵. Таким образом, каждый, кто наделен нормами административного права соответствующими правами и обязанностями в рассматриваемой сфере, является субъектом административного права. Характерным для них свойством является возможность быть участником конкретных административно - правовых отношений. Следовательно, говоря о субъектах административного права, необходимо иметь в виду прежде всего не их перечень, а основные позиции, характеризующие административно - правовой статус каждого из них⁶.

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

Начало было положено Указом Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах»⁷, который в качестве одного из приоритетных направлений административной реформы выделял организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями

услуг гражданам и юридическим лицам. Впоследствии образованной Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. N 451⁸ Комиссией по административной реформе был проведен серьезный и детальный анализ государственных функций федеральных органов исполнительной власти, а также их последующая типологизация. Результатом этой работы явилось деление функций федеральных органов исполнительной власти на три основополагающих типа: правоустанавливающие, правоприменительные и организационно-хозяйственные, или сервисные.

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

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

Общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации и взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами, установлены Постановлением Правительства РФ «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» от 19 января 2005 г.¹⁰

Рассмотрим особенности, характеризующие каждый вид названных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

1. Федеральные министерства (министерства РФ) - основное звено системы федеральных органов исполнительной власти (естественно, после Правительства РФ).

Федеральные министерства призваны осуществлять следующие функции: вырабатывать и проводить (реализовывать) государственную политику и осуществлять нормативное правовое регулирование в установленной сфере дея-

тельности, координировать и контролировать деятельность в этой сфере находящиеся в их ведении федеральных служб и агентств, а также координировать деятельность государственных внебюджетных фондов.

В то же время федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по надзору и контролю (кроме внутриведомственного контроля и контроля за находящимися в его ведении службами и агентствами), правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг, если иное не установлено указами Президента и постановлениями Правительства.

Налицо два основных момента, с помощью которых можно понять административно-правовой статус современного министерства.

Прежде всего, оно действует в качестве отраслевого органа. Об этом свидетельствует указание на то, что министерство «управляет установленной сферой деятельности». Эта новая формула, пришедшая на смену традиционной для характеристики министерств формулы, «осуществляет отраслевое управление». Вытеснение из официального юридического оборота «отрасли управления» можно объяснить реакцией на то, что, по существу, современным министерствам в максимальной степени присуще сочетание отраслевых и межотраслевых (координационных) функций и полномочий. Точнее говоря, министерство нельзя назвать чисто отраслевым органом, хотя отраслевые начала в его деятельности, несомненно, преобладают. Но оно одновременно выступает и в роли координатора по своему предмету (т.е. сфере деятельности), фактически функционируя и в межотраслевом варианте.

Соответственно во вновь утверждаемых Президентом и Правительством положениях о федеральных министерствах прежде всего обозначается сфера (в прежнем варианте - отрасль), в которой данное министерство осуществляет управление и координацию. Возлагаемые на них координационные функции своим исходным началом имеют то, что организации данного министерского профиля могут находиться в непосредственном ведении других федеральных органов исполнительной власти.

Установлено, что федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства министр РФ (федеральный министр). Федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по предложению Председателя Правительства.

Компетенция федеральных министерств определяется положениями о них, которые утверждаются либо Президентом в отношении

подведомственных ему органов, либо Правительством. Компетенция министерств включает определение их основных задач, взаимоотношений с иными федеральными органами исполнительной власти, а также с органами исполнительной власти субъектов Федерации, объем принадлежащих им административно-властных полномочий и т.д.

Аппарат федеральных министерств строится применительно к возлагаемым на них задачам. Общее руководство деятельностью министерства на основе единоначалия осуществляет министр; он же несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и осуществление им своих функций; распределяет обязанности между своими заместителями; устанавливает обязанности и определяет ответственность руководителей структурных подразделений министерства, а также его территориальных органов; издает в пределах своей компетенции приказы, инструкции, распоряжения, дает указания и организует контроль за их исполнением.

В федеральном министерстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей (по должности), а также других руководителей центрального аппарата министерства; в состав коллегии могут включаться представители других федеральных органов исполнительной власти, ученые и специалисты. Численность и персональный состав коллегии утверждается по представлению министра Президентом либо Правительством. На своих заседаниях коллегия федерального министерства рассматривает основные вопросы его деятельности. Ее решения оформляются протоколами и постановлениями коллегии и реализуются приказами министра.

Для рассмотрения научно-технических проблем и принятия обоснованных решений федеральные министерства могут создавать научно-технические советы, экспертные и другие советы и комиссии. Положения о них утверждаются министрами.

В настоящее время главным звеном центрального аппарата федеральных министерств являются, как правило, отраслевые, функциональные или проблемные департаменты, управления, отделы.

В Указе Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 25.12.2008, с изм. от 22.06.2009)

«О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹¹:

- под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для

исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

- под функциями по контролю и надзору понимаются:

осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми 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;

- под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Следует отметить, что в первоначальной редакции Указа Президента РФ N 314 среди функций перечислялась и правоприменительная, под которой понималось «издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров», но впоследствии она была отменена. Полагаем, что это было сделано по следующим соображениям. Правоприменительная или исполнительная функция означает исполнение Конституции РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов, а

также исполнение индивидуальных правовых актов. Эта функция свойственна любому органу исполнительной власти и является формой реализации его деятельности. При осуществлении всех других функций (и функции по управлению государственным имуществом, и функции по оказанию государственных услуг, и контрольно-надзорную функции) федеральный орган исполнительной власти реализует правоприменительную функцию.

При реализации функции по принятию нормативных правовых актов следует учитывать, что Правительство РФ утвердило Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. В нем закреплен порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями)¹²

Нормативные правовые акты издаются федеральным органом исполнительной власти в виде приказа или в ином установленном законодательством Российской Федерации виде в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации¹³.

В Указе Президента РФ N 314 от 09.03.2004 N 314 (ред. от 25.12.2008, с изм. от 22.06.2009) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что федеральное министерство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

б) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными консти-

туционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

в) в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации (в ред. от 20.05.2004 г.);

г) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

д) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов¹⁴.

Федеральное министерство принимает нормативные правовые акты по вопросам установленной сферы деятельности министерства и подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Виды принимаемых федеральным министерством актов устанавливаются федеральным законодательством.

Следующим видом органов государственной власти является федеральная служба.

Согласно Указу Президента № 314 от 09.03.2004 N 314 (ред. от 25.12.2008, с изм. от 22.06.2009) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральная служба:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Рос-

сийской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации;

в) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг¹⁵.

Третьим элементом структуры органов государственной власти на федеральном уровне является федеральное агентство.

Указом Президента РФ № 314 от 09.03.2004 N 314 (ред. от 25.12.2008, с изм. от 22.06.2009) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что федеральное агентство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации;

г) не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими сво-

их функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти¹⁶.

¹ См., напр.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998; Козлов Ю.М. Исполнительная власть: "сущность, функции // Вестник Московского университета. Сер. "Право". 1992; Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей // Гражданин и право. 2001. N 9, 10; Килясханов И.Ш. Исполнительная власть в системе государственной власти // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004; Стариков Ю.Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004; Тихомиров Ю.А. Административная реформа и правовое обеспечение государственного управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы научно-практической конференции. М., 2004 и др.

² См., к примеру: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. ред. И.Л. Бачило. М., 1998; Зимин В.А. Исполнительная власть в Российской Федерации. Самара, 2001; Государственное управление в России: Учебник для вузов / Под ред. А.Н. Марковой. М., 2002; Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004 и др.

³ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 29.

⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. М., 1997. С. 48.

⁵ Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2001.

⁶ Там же.

⁷ См.: Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" // СЗ РФ. 2003. N 30. Ст. 3046.

⁸ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. N 451 (в ред. от 21 мая 2004 г. N 248) "О Правительственной комиссии по проведению административной реформы" // СЗ РФ. 2003. N 31. Ст. 3150.

⁹ См.: СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

¹⁰ СЗ РФ. 2005. N 4. Ст. 305.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

¹² См.: Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 N 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ. 01.08.2005. N 31. Ст. 3233.

¹³ См.: Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 (в ред. от 30.09.2002) "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" // СЗ РФ. 18.08.1997. N 33. Ст. 3895.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См.: Там же.