

УДК 342.518
ББК 67.401.011

СИСТЕМА ФУНКЦИЙ КАК ОСНОВА ПОНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО МИНИСТЕРСТВА

И. Ю. Маньковский

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Эффективность государственного управления зависит от устойчивого развития системы федеральных органов исполнительной власти, в которой ключевая роль отводится федеральным министерствам. При этом в юридической литературе нет единства в понимании федерального министерства. В статье исследуются теоретические, исторические, правовые основы формирования понятия «федеральное министерство», позволяющие вести речь об изменении с 2004 г. вектора построения системы федеральных органов исполнительной власти с целью ее оптимальной перестройки при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Проводится анализ действующих нормативных правовых актов, определяющих сущность и содержание организации и функционирования федеральных министерств. Автор предлагает в определении понятия «федеральное министерство» основываться на функциональном принципе, закрепленном в действующих нормативных правовых актах. Выделяются «базовые» функции, характерные для всех федеральных министерств, и «дополнительные», предоставляемые определенным федеральным министерствам в соответствии с нормативными актами. Делается вывод о понимании федерального министерства как централизованного федерального органа исполнительной власти, наделенного соответствующими функциями.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственное управление, государственные органы, федеральные министерства, функции.

THE SYSTEM OF FUNCTIONS AS THE BASIS OF THE CONCEPT OF THE FEDERAL MINISTRY

I. U. Mankovskiy

Altai State University (Barnaul, Russia)

The effectiveness of public administration depends on the sustainable development of the system of federal executive authorities, in which the key role is assigned to federal ministries. At the same time, there is no unity in the understanding of the federal Ministry in the legal literature. Accordingly, the article explores the theoretical, historical, and legal foundations of the formation of the concept of a federal ministry, which allow us to talk about changing the vector of building the system of federal executive authorities since 2004 in order to optimally restructure it in the event of emergency. The analysis of the current regulatory legal acts defining the essence and content of the organization and functioning of federal ministries is carried out. The author suggests in the definition of the concept of the federal ministry to be based on the functional principle enshrined in the current regulatory legal acts. There are «basic» functions characteristic of all federal ministries and «additional» functions provided to certain federal ministries in accordance with regulatory acts. The conclusion is made about the understanding of the federal Ministry as a centralized federal executive body endowed with appropriate functions.

Keywords: executive power, public administration, state bodies, federal ministries, functions

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2023\)2.3](https://doi.org/10.14258/ralj(2023)2.3)

Министерство является одним из основных элементов системы федеральных органов исполнительной власти. Именно этот орган играет ключевую роль в государственном управлении. Государство возлагает на федеральные министерства колоссальный объем полномочий, ре-

гламентация которых направлена на обеспечение жизнедеятельности населения нашего государства в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации, эффективное функционирование всей системы органов исполнительной власти.

В юридической литературе фрагментарно раскрывается понятие «федеральное министерство». Авторы ограничиваются констатацией общих характеристик, не раскрывая сущность этого важного органа исполнительной власти. Исследователи рассматривают министерство как орган исполнительной власти, осуществляющий управление определенной отраслью [1, с. 15; 2, с. 11; 3, с. 96–113]. Д. Н. Бахрах определял федеральное министерство как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Фактически аналогично рассматривает это понятие и Ю. Н. Стариков [4, с. 220; 5, с. 263]. Ю. А. Тихомиров предлагал понимать министерство как федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, но при этом указывал на его координирующую роль [6, с. 261].

Не раскрывается сущность федерального министерства и в словарных источниках. Министерство (фр. *ministere*, лат. *ministerium* — служба, должность) в Словаре иностранных слов определяется как центральный орган государственного управления, осуществляющий руководство определенной отраслью и возглавляемый министром [7, с. 322]. В Словаре русского языка министерство предлагается понимать как центральное правительственное учреждение, ведающее какой-нибудь отраслью управления [8, с. 285].

Согласно п. 1 Указа Президента РФ от 14 августа 1996 г. министерство Российской Федерации — федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти [9]. Соответственно, существующее понимание не раскрывает природу федерального министерства, не в полной мере соответствует и действующим нормативным правовым актам. Следовательно, требуется детальное изучение министерства как центрального федерального органа исполнительной власти.

Министерства впервые появились в России в начале XIX в., когда произошла замена коллегиального управления государственными делами на единоначальное, т. е. было введено министерское управление. Это напрямую было сопряжено с деятельностью «Негласного комитета», период работы которого длился с 9 мая 1801 г. по 9 ноября 1803 г.. На заседании комитета от 25 мая 1802 г. Александр I заявил о приоритете проектов, предусматривающих реформирование государственного аппарата. Соответственно, проект Манифеста о реформировании государственного аппарата предусматривал создание министерств. Он был представлен Н. Н. Новосильцевым, членом «Негласного комитета» [10, с. 144, 156]. Согласно Высочайшему Манифесту об учреждении министерств от 8 сентября 1802 г. в России было сформировано восемь министерств. В соответствии с разделом 1 манифеста были учреждены различные министерства: Военно-Сухопутных Сил, Морских Сил, Иностранных дел, отделение Юстиции, Внутренних дел, Финансов, Коммерции, Народного просвещения [11].

Следовательно, в 1802 г. было положено начало министерскому управлению государственными и общественными делами в России. Фактически оно осуществляется с начала XIX в., т. е. более 200 лет, в течение которых предлагались не только различные способы формирования министерств, но и методики оценки управленческих ситуаций для выработки решений, а также варианты разработки проектов решений, альтернативные приемы принятия решений и многое другое. Двухсотлетний опыт деятельности министерств, безусловно, учитывался реформаторами в периоды проведения кардинальных изменений исполнительной власти в России.

Особую значимость реформирование исполнительной власти приобрело в начале XXI в. Старт «Административной реформе» был дан в Указе Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», цель которого заключалась в создании системы эффективных исполнительных органов управления. Однако для оптимизации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти был принят также Указ

Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г.) [12]. В соответствии с этим Указом федеральные органы исполнительной власти были разделены на министерства, службы и агентства. В ходе переустройства федеральной исполнительной власти был изменен и вектор построения системы федеральных органов исполнительной власти. Ранее (до 2004 г.) построение системы федеральной исполнительной власти основывалось на сочетании принципов «межотраслевого» и «отраслевого» управления. И в этой связи министерство неизменно рассматривалось как орган отраслевого управления. Однако согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. в основу организации и деятельности министерств был положен «функциональный принцип». В соответствии с этим актом федеральное министерство 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 и не вправе в этой сфере деятельности 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. Федеральное министерство возглавляется федеральным министром, входящим по должности в состав Правительства РФ. Соответственно, в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. было выделено 6 видов функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, в том числе по выработке государственной политики; принятию нормативных правовых актов; контролю; надзору; управлению государственным имуществом; оказанию государственных услуг. Важно подчеркнуть, что функциональный подход подтверждается и в нормативных правовых актах об отдельных федеральных министерствах. Так, согласно п. 1 Положения о Министерстве экономического развития от 5 июня 2008 г. данное министерство (Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля, лицензирования, оценки регулирующего воздействия, установления и оценки применения обязательных требований [13].

Примечательно, что федеральное министерство как центральный федеральный орган исполнительной власти наделяется важнейшими правоустановительными функциями. Среди них особое место занимают функции по выработке государственной политики и принятию нормативных правовых актов. Эти основные функции и обусловили качественное изменение в содержании понятия «федеральное министерство».

Анализ положений Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. позволяет также с уверенностью утверждать, что федеральным министерствам присущи два вида функций. Во-первых, это функции, закрепленные за федеральными министерствами в качестве «базовых», т. е. общих для всех федеральных министерств. Согласно п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. установлены основные специфические черты федеральных министерств, которые отличают и характеризуют их работу. Именно эти характеристики определяют виды базовых функций. В частности, к ним относятся следующие функции: выработка государственной политики в установленной сфере деятельности; нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности; координация и контроль деятельности находящихся в ведении федерального министерства федеральных служб и агентств; координация деятельности государственных внебюджетных фондов [12].

Во-вторых, наряду с базовыми функциями можно выделить и «дополнительные», т. е. второстепенные функции, которые присущи федеральным министерствам. В число дополнительных функций можно включить функции по контролю и надзору, предоставлению государственных услуг, управлению федеральным имуществом. Так, согласно п. 3 пп. «в» Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. в конкретно установленной сфере деятельности федеральное министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, установленных указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Соответственно, и анализ положений о федеральных министерствах, утвержденных либо указами

Президента РФ, либо Постановлениями Правительства РФ, позволяет с уверенностью утверждать, что данные функции имеются в арсенале министерств.

Базовые функции федеральных министерств раскрываются в процессе их деятельности и закрепляются в первую очередь в положениях об этих органах.

Выработка государственной политики как основная базовая функция федеральных министерств сводится к определению федеральным министерством основных путей развития в той или иной отрасли управления. Так, согласно п. 1 Положения о Министерстве энергетики РФ данное министерство, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по выработке государственной политики по нормативно-правовому регулированию в области энергоснабжения и повышения энергетической эффективности [14]. Вместе с тем стоит обратить внимание и на тот факт, что сегодня наряду с деятельностью по выработке государственной политики фактически все федеральные министерства одновременно являются и органами, реализующими эту политику. Например, в п. 1 Положения о Министерстве внутренних дел РФ закреплено, что Министерство внутренних дел РФ, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики [15].

Нормативное правовое регулирование также является базовой функцией федеральных министерств. В силу п. 2 пп. «а» Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации не только федеральных законов, обязательных для исполнения как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами, так и правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц. Согласно п. 7 пп. 55.1 Положения о Министерстве обороны РФ фиксирует в качестве одного из полномочий разработку и принятие в виде нормативных правовых актов обязательных требований в области технического регулирования к оборонной продукции, поставляемой для Вооруженных сил РФ [16].

Координация и контроль деятельности находящихся в ведении федерального министерства федеральных служб и агентств. Это следующая базовая функция раскрывается через осуществление целого комплекса мероприятий. К ним, согласно подпункту «г» пункта 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г., относится значительное число полномочий, в том числе такие важные полномочия, как утверждение ежегодного плана и показателей деятельности федеральных служб и агентств; внесение Правительством РФ проекта положения о федеральной службе или агентстве; внесение в Министерство финансов РФ предложения по формированию бюджета федеральной службы или агентства; внесение в Правительство РФ проектов нормативных правовых актов, относящихся к сфере деятельности федеральной службы или агентства и др. Так, в соответствии с п. 2 Положения о Министерстве финансов РФ, Министерство финансов РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в ведении этого министерства Федеральной налоговой службы, Федеральной пробирной палаты [17].

Координация деятельности государственных внебюджетных фондов. Эта также базовая функция согласно п. 3 пп. «д» Указа Президента от 9 марта 2004 г. Она осуществляется посредством реализации пяти полномочий. Среди которых особое место занимает полномочие по внесению в Правительство РФ предложения о назначении или освобождении от должности руководителя государственного внебюджетного фонда, а также полномочие по принятию нормативных правовых актов по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов. Важную роль играют и полномочия по внесению в Правительство РФ проектов нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов и внесению в Правительство РФ по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проектов федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда. Исключительно важное значение имеет полномочие по назначению проверок деятельности государственного внебюджетного фонда. Так, согласно п. 10.10 Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации министр труда и социальной защиты РФ вносит в Правительство Российской Федерации не только предложение о назначении на должность и об освобождении от должности Председателя Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, но и предложение о назначении на должность и об освобождении от должности его за-

местителей на основании предложения Председателя Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации [18].

Многогранная деятельность федеральных министерств осуществляется посредством реализации и второй группы функций, обозначенных выше как «дополнительные» функции. Это подтверждено в положениях о федеральных министерствах [14–16]. Среди дополнительных можно выделить функции по контролю и надзору, предоставлению государственных услуг, управлению федеральным имуществом.

Функции по контролю и надзору. Эти дополнительные функции имеют особую значимость. Анализ предписаний в положениях о федеральных министерствах позволяет разделить министерства в зависимости от реализации функций по контролю и надзору на две группы. Первую группу составляют федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ. Такие федеральные органы наделяются функциями по контролю и надзору, о чем прямо указывается в положениях о них. Так, согласно пп. 2 и 3 п. 1 Положения о Министерстве юстиции РФ это министерство осуществляет не только правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, но и функции по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций [19].

Во вторую группу включаются федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. В положениях о таких министерствах непосредственно закрепляется правило о невозможности осуществления контрольных и надзорных полномочий, кроме случаев, специально установленных актами Президента РФ и Правительства РФ. Например, согласно п. 7 Положения о Министерстве финансов РФ, Министерство финансов РФ в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом [17].

Очевидно, что позиция законодателя основывается на нормах Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. и сводится к тому, что федеральные министерства аккумулируют осуществление непосредственно руководящих полномочий по вопросам, отнесенным к их ведению. Собственно управленческие полномочия по осуществлению управления определенной отраслью передаются в большинстве случаев подотчетным федеральным министерствам и соответствующим подотчетным федеральным службам и агентствам.

Функции по предоставлению государственных услуг свойственны федеральным министерствам. Они в подавляющем большинстве случаев вытекают из осуществляемых федеральными министерствами полномочий в определенной области управления. Ярким примером могут служить нормы пп. 26 п. 6 Положения о Министерстве иностранных дел РФ, где закреплено в качестве полномочия то, что Министерство иностранных дел Российской Федерации выдает основные документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации [20].

Функции по управлению федеральным имуществом являются типичными для всех федеральных министерств. Во-первых, за всеми федеральными министерствами как органами государства закрепляются управленческие полномочия в отношении закрепленного за ними имущества. Так, согласно п. 9 Положения о Министерстве внутренних дел РФ Министерство является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом органов внутренних дел [15]. Во-вторых, за отдельными федеральными министерствами закрепляются функции по управлению федеральным имуществом, которое им фактически передается. Согласно п. 1 Положения о Министерстве энергетики РФ представляется логичным фиксирование функций по управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов [14].

Следовательно, изложенное позволяет сделать заключение о том, что министерскому управлению на федеральном уровне свойственно осуществление всех типов функций органов исполнительной власти. В совокупности весь функционал федерального министерства представляет собой сложносоставную систему функций, которая отличается от функциональных систем федеральной службы и федерального агентства тем, что в качестве ее составных элементов выступают две группы функций: базовые, свойственные для всех федеральных министерств, и дополнительные, которые не отражают специфику деятельности всех федеральных министерств и выступают в качестве вспомогательных инструментов уточнения правового положения того или иного федерального министерства.

Таким образом, правовое положение федеральных министерств характеризуется наличием у них системы функций, включающей «базовые» функции, свойственные всем министерствам, и «дополнительные» функции, указывающие на специфику деятельности каждого отдельного министерства. В соответствии с вышеизложенным представляется целесообразным определить федеральное министерство как централизованный федеральный орган исполнительной власти, наделенный функциями, в системе которых базовые по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, координации и контролю деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и агентств, координации деятельности государственных внебюджетных фондов, а также дополнительные функции по контролю и надзору, предоставлению государственных услуг, управлению федеральным имуществом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Сивакова И. Н. Федеральный орган исполнительной власти в России (конституционно правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
2. Замолоцких Ю. Н. Межведомственное взаимодействие органов исполнительной власти в Российской Федерации: Теория, практика, перспективы развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2019.
3. Спиридонов П. Е. Современные вопросы развития системы федеральных органов исполнительной власти // Вестник ун-та им. О. Е. Кутафина. 2019. N 6. С. 96–103.
4. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. М., 2008.
5. Общее административное право : учебник: в 2 ч. / под общ. ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2016.
6. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
7. Словарь иностранных слов. М., 1989.
8. Ожегов С. И. Словарь русского языка М., 1989.
9. О системе федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. N 1176 (в редакции от 6 сентября 1996 г.) // СЗ РФ. 1996. N 34. Ст. 4081.
10. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России : учебник для студентов высших учебных заведений по специальности «Историко-архивоведение». М., 1983.
11. Высочайший манифест об учреждении Министерств от 8 сентября 1802 г. URL: <https://unikdoc.rusarchives.ru/0806-manifest-ob-uchrezhdenii-ministerstv> (дата обращения: 21.01.2023).
12. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004 N 314 (в ред. от 20 ноября 2020 г. N 719) // СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.
13. Положение о Министерстве экономического развития РФ : Постановление правительства от 5 июня 2008 г. N 437 (в редакции от 20 октября 2022 г. N 1864) // СЗ РФ. 2008. N 24. Ст. 2867.
14. Положение о Министерстве энергетики РФ : Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. N 400 (с изменениями от 26 октября 2022 г. N 1901) // СЗ РФ. 2008. N 22. Ст. 2577.
15. Положение о Министерстве внутренних дел РФ : Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. N 699 (с изменениями от 30 сентября 2022 г. N 688) // СЗ РФ. 2016. N 52. Ст. 7614.
16. Положение о Министерстве обороны РФ : Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. N 1082 (с изменениями от 4 мая 2022 г. N 259) // СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3538.
17. Положение о Министерстве финансов РФ : Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 329 (с изменениями от 22 сентября 2022 г. N 1673) // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3258.
18. Положение о Министерстве труда и социальной защиты РФ : Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. N 610 (с изменениями от 10 января 2023 г. N 2) // СЗ РФ. 2012. N 26. Ст. 3528.
19. Положение о Министерстве юстиции РФ : Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1313 (с изменениями от 18 июля 2020 г. N 469) // СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4108.
20. Положение о Министерстве иностранных дел РФ : Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 865 (с изменениями от 20 мая 2022 г. N 295) // СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2880.