

УДК 342.92

**СИСТЕМА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ:
ФОРМИРОВАНИЕ В ПОРЯДКЕ ТРАНСПАРЕНТНОГО
ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА ИЛИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ПРОЦЕДУР?**

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 августа 2016 г.

Аннотация: *аргументируется необходимость изменения порядка формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации. Рассматриваются этапы развития законодательства, устанавливающего организационно-правовые формы и виды исполнительных органов государственной власти.*

Ключевые слова: *система и структура федеральных органов исполнительной власти.*

Abstract: *this article argued the need for changing the order of formation of the system and structure of federal executive bodies in the Russian Federation. Discussed the stages of development of the legislation that establishes the organizational and legal forms and types of federal executive bodies.*

Key words: *the system and structure of federal executive bodies.*

Проблема и предложения

Каждый человек, даже не юрист и не политик, иногда задумывается над вопросом: отчего же еще недавно действующий федеральный орган исполнительной власти (далее – ФОИС), который, казалось бы, выполнял наиважнейшие государственные функции (а для этого был наделен мощными властными полномочиями) и являлся необходимым звеном в структуре исполнительной власти, в один момент *упраздняется* (например, это произошло в 2016 г. с *Федеральной службой РФ по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной миграционной службой*). Их функции и полномочия переданы МВД России, при этом структура центрального аппарата МВД России дополнена двумя новыми подразделениями: Главным управлением по вопросам миграции и Главным управлением по контролю за оборотом наркотиков. Или другой пример – упразднение *Федеральной службы финансово-бюджетного надзора* с передачей ее функций (а именно по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций) Федеральному казначейству; другие ее функции (как органа валютного контроля) были переданы Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе.

В сентябре 2016 г. распространилась информация о предстоящих крупных изменениях внутри таких ФОИВ, как МВД, ФСО, СВР и ФСБ, о создании в нашей стране Министерства государственной безопасности¹. На практике встречаются и другие формы реорганизации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Систему и структуру ФОИВ могут изменять по-разному, и, как правило, делается это «в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». Например, процесс создания новой системы и структуры ФОИВ в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 сопровождался следующими мероприятиями:

1) *образование новых ФОИВ*, например: образование Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ; однако Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» оно было преобразовано в Министерство спорта Российской Федерации (и утверждено положение о нем); в 2015 г. было образовано Федеральное агентство по делам национальностей. При этом функции некоторых федеральных министерств (Министерства юстиции РФ и Министерства культуры РФ) были переданы вновь созданному федеральному агентству; Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 было образовано Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, а в 2014 г. – Министерство Российской Федерации по делам Крыма и Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа; правда, уже в 2015 г. Министерство РФ по делам Крыма было упразднено;

2) *преобразование ФОИВ*, например: Государственный комитет РФ по делам молодежи преобразован в Федеральное агентство по делам молодежи; в мае 2012 г. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации было преобразовано в Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты РФ;

3) *установление иной подведомственности (подчиненности) ФОИВ и их переименование*, например: Россотрудничество переведено в ведение МИД России); с 2012 г. Федеральное агентство по рыболовству находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации; в ведении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации находится Федеральная служба по труду и занятости; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития в 2012 г. была *переименована* в Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения;

4) *передача отдельных функций* упраздняемых органов исполнительной власти другим органам исполнительной власти. Например, Федеральному медико-биологическому агентству переданы функции упраздненного Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию по оказанию государственных услуг и управлению

¹ URL: <http://inosmi.ru/politic/20160927/237922523.html>

государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития; позднее Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерству здравоохранения Российской Федерации были переданы функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств, обеспечения их качества и безопасности, медицинской помощи и медицинской реабилитации, по управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, оказанию государственных услуг, включая оказание высокотехнологичной медицинской помощи, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз. При этом определялось осуществление функций конкретными органами исполнительной власти, например, для Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека устанавливалась функция по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов. Минюсту России в то время были переданы функции Федеральной регистрационной службы по регистрации некоммерческих организаций, общественных объединений и политических партий); в связи с преобразованием в 2012 г. Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации в Министерство спорта Российской Федерации были переданы его функции по выработке и реализации государственной молодежной политики, а также по созданию условий для обеспечения здорового образа жизни, нравственного и патриотического воспитания молодежи, реализации ее профессиональных возможностей Министерству образования и науки Российской Федерации, а функции по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации – Министерству культуры Российской Федерации.

Как видно, рассматриваемый *институт реорганизации* ФОИВ содержит такие термины, как: «упразднение»; «передача функций и полномочий»; «сокращение штатной численности»; «организационно-штатные мероприятия»; «перераспределение бюджетных ассигнований федерального бюджета»; «проведение ликвидационных процедур»; «уточнение предельной штатной численности органов исполнительной власти»; «решение финансовых, материально-технических и иных вопросов, вытекающих из принятого административного правового акта об упразднении исполнительного органа государственной власти»; «обеспечение непрерывности осуществления передаваемых другому федеральному органу исполнительной власти функций упраздняемого органа»; «принятие мер по сохранению кадрового потенциала упраздняемого органа исполнительной власти для достижения целей реализации функций, которые передаются другим органам в соответствии с принятым решением». После такой реорганизации в системе ФОИВ, разумеется, не обходится и без разработки новых предложений, обеспечивающих приведение иных нормативных правовых актов в соответствие с принятым решением. Оче-

видно, решение этих вопросов происходит не сразу, а откладывается во времени; качество управленческой деятельности страдает; у государственных служащих возникает неуверенность в своем будущем; происходит замедление административной активности, причем на практике совершается множество административных ошибок.

Как уже отмечалось, все эти упразднения ФОИВ, их переименование, переподчинение, перераспределение функций и полномочий производятся всегда *«в целях совершенствования государственного управления»*. В литературе отмечается, что система и структура ФОИВ в Российской Федерации может модернизироваться и изменяться в целях улучшения ее организации, повышения эффективности и качества² государственного управления. Трудно представить, что только такими сложными и масштабными реорганизациями можно обеспечить улучшение системы государственного управления. Именно поэтому становятся весьма сомнительными цели такого совершенствования, ибо не ясны общие принципиальные подходы к пониманию *организационно-правовых форм* исполнительных органов государственной власти.

Во все времена господствующим является тезис о том, что благополучие общества, качество государственной деятельности, степень правовой защищенности, экономическое развитие страны зависят от качества созданной в стране *системы государственного управления*. Состоявшийся в г. Сочи в конце сентября–начале октября 2016 г. XV Международный инновационный форум фактически был посвящен проблеме *«нового государственного управления»*, *«повышению качества государственного управления»* (или *«нового качества государственного управления»*), усилению эффективности государственного аппарата. При этом одной из задач повышения эффективности государственного управления становится ориентация на так называемый *«проектный подход»* в управлении, т.е. на *«управление по результатам»*. По сути, в словах Д. А. Медведева состоялась констатация того, что действующая в стране система государственного управления является низкоэффективной, неповоротливой, соединяющей в себе черты различных управленческих моделей нашей страны, начиная с советского времени. Абсолютно определенно прозвучали призывы: *«работа государственного аппарата должна быть на порядок более качественной»*, *«низкая эффективность системы государственного управления – один из ключевых факторов, который сдерживает развитие страны»*³. Здесь можно высказать предположение, что повышение каче-

² См.: Писаревский Е. Л. Качество государственного управления : проблемы целеполагания // Адм. право и процесс. 2013. № 10. С. 3–10.

³ Из выступления Д. А. Медведева на пленарном заседании XV Международного инновационного форума «Сочи-2016» (URL: <http://government.ru/news/24729/>). О необходимости коренного изменения системы государственного управления говорят видные российские политики, государственные деятели, ученые, управленцы. Например, в сентябре 2016 г. А. Л. Кудрин назвал одним из системных рисков в России неадекватность вызовам *уровня государственного управления* в стране (URL: <http://lenta.ru/news/2016/06/04/risk/>).

ства системы государственного управления невозможно достичь в современных условиях без усиления внимания к процедуре формирования системы исполнительных органов государственного управления (причем как на федеральном, так и на региональном уровнях).

Следовательно, общие достижения и успехи зависят не только от *результатов функционирования исполнительных органов* государственной власти, но и от сформированной в определенном порядке *системы и структуры* данных государственных органов. Именно поэтому в рамках проводимых модернизаций публичного управления изменения *системы и структуры* органов исполнительной власти ставится в центр такой политики и административной практики. Получается, реформирование системы органов управления – прямое следствие всех модернизаций публичной власти, системы управления, государственно-правового строительства.

На протяжении последних 25 лет как в научной литературе, так и на практическом нормотворческом уровне видны бесчисленные творческие эксперименты с понятиями «государственное управление», «функции управления», «полномочия», «эффективность и качество государственного управления». Заметная научная активность в постановке проблем и теоретическом анализе указанных понятий именно в начале 90-х гг. прошлого столетия, разумеется, не означает, что прежде (в советский период) государственное управление не являлось предметом глубочайших научных разработок и политико-правовых дискуссий. В данном случае речь идет о том периоде, когда стала складываться современная теория формирования организационно-правовых форм управленческих действий, системы и структуры исполнительных органов государственной власти, практика административно-правовой регламентации принципов построения и функционирования административных органов.

В последние годы в России в рамках *модернизации* государственно-го управления актуализировалась иная терминология, например: формирование «*надлежащего*», «*хорошего*», «*эффективного*», «*разумного*»⁴, «*электронного*»⁵, «*открытого*»⁶ государственного управления. Профессор Ю. Е. Аврутин, размышляя над понятиями «публичное управление» и «государственное управление», соотношением *государственного регулирования* и просто *регулирования*, функций управления и управленческих функций, предметных областей теории управления и административного права, задался вопросом: «преодолимы ли *парадоксы парадигм*

⁴ См.: Аврутин Ю. Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал рос. права. 2016. № 7. С. 90–94.

⁵ См.: Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 245–262.

⁶ См.: Черкасов К. В., Захаревич Д. А. Некоторые вопросы формирования открытого государственного администрирования в современной России // Адм. право и процесс. 2016. № 7. С. 5–9.

публичного управления в административном праве?»⁷. Думается, что одним из правильных ответов на него может стать намек на доминирующие *апории* в теории и практике современного публичного администрирования, часто врывающиеся в сердцевину концептуальных проектов модернизации государственной власти и правовой системы страны. Здесь следует сказать и о востребованности научным сообществом темы систематизации *функций* и *полномочий* федеральных органов исполнительной власти⁸.

Однако при большом внимании к указанным вопросам остается неисследованной проблема «*системы и структуры*» самих государственных органов, осуществляющих функции государственного управления, т.е. органов исполнительной власти. Система и структура исполнительных органов государственной власти в первую очередь воздействует на процесс достижения всех целей государственного управления, качество управленческой деятельности, практику полноценного осуществления функций публичного управления. Кстати, проблематика системы и структуры органов исполнительной власти в предметном плане практически не включается в многочисленные дискуссии и концепции реформирования исполнительной власти⁹.

Регулярно и при этом стремительно осуществляемые реформы системы федеральных органов исполнительной власти заставляют задуматься над вопросами: Каковы причины постоянных проводимых нововведений в этой системе? Имеются ли достаточные (проверенные практикой) основания для проведения изменений в системе ФОИВ? Достаточны ли обоснования и полноценна ли аргументация необходимости предлагаемых новеллирований в системе государственного управления? Наконец, откуда у авторов административных преобразований возникает убежденность, что нововведения в системе и структуре ФОИВ станут реальными условиями повышения качества государственного управления? Ученые отмечают и проблемы наименования некоторых видов ФОИВ¹⁰. Как соотносятся вносимые в систему и структуру ФОИВ изменения с принципом *стабильности* публичного управления и самой государственной службы? Как правило, проводимые изменения системы и структуры ФОИВ не базируются на итогах многопланового мониторинга деятельности соответствующих исполнительных органов государственной власти, на ре-

⁷ См.: Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Там же. № 8. С. 18–28.

⁸ См.: Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпунин Д. В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 12–22.

⁹ См., например: Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства : опыт правового исследования. М., 2012. С. 11–22.

¹⁰ См.: Туровская В. А., Корчагина К. А. О проблеме некорректного наименования федеральных служб (на примере федеральных служб, обеспечивающих защиту прав потребителей в сфере торговли) // Рос. юстиция. 2016. № 5. С. 52–54.

ально выявленных сложностях, проблемах и противоречиях публичного управления в соответствующих отраслях и сферах.

Главная задача настоящей статьи – попытка выяснить приоритеты в установлении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации. У автора статьи нет желания лишь «голой критики» сложившейся в России практики административного (т.е. без учета мнения законодательного органа власти) реформирования публичного управления и органов исполнительной власти; его главной целью является попытка привлечь внимание ученых и государственных деятелей к данной проблематике.

Можно говорить как минимум о двух способах нормативно-правового установления такой системы – *самим законодателем* в соответствующем федеральном законе, например «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», или *президентским указом*, регламентирующим эти же управленческие отношения. Таким образом, основной идеей является обоснование необходимости принятия *федерального закона, устанавливающего систему и структуры федеральных органов исполнительной власти*. То есть целесообразно формировать систему и структуру ФОИВ посредством использования *законотворческих процедур*. В настоящее время доминирует административно-нормотворческий порядок установления этой системы, когда она утверждается указами Президента РФ. Настойчивость именно в такой постановке вопроса заключается в том, чтобы однажды прийти к выводу о наиболее правильной системе ФОИВ, действующей в нашей стране, соответствующей моделям лучших мировых практик и при обязательном учете сформировавшихся отечественных традиций в этой сфере публичного администрирования. Практика доказывает, что реорганизация ФОИВ всегда сопряжена, по понятным причинам, с огромными сложностями организационного, кадрового, служебного, финансово-экономического характера.

Как уже было отмечено, с нашей точки зрения, предпочтительнее порядок, когда система и структура ФОИВ определяются федеральным законом. Это объясняется, прежде всего, потребностью установления полномасштабного *парламентского контроля* за исполнительной властью в части создания в стране системы органов исполнительной власти, что обеспечит также полноценный учет разнообразных мнений относительно такой системы. Здесь же необходимо учитывать и сложность внесения изменений в уже действующую систему органов исполнительной власти, поскольку всем, кто будет инициировать разного рода изменения в системе ФОИВ, всякий раз нужно будет доказывать *законодателям* (депутатам Государственной Думы) необходимость внесения изменений в систему органов исполнительной власти. В этом смысле парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти будет существенно усилен. Наконец, частые упразднения органов исполнительной власти, переподчинение, перераспределение функций и полномочий, включение в ведение других исполнительных органов государственной власти имеют следствием выяснение смысла, достижений, успехов (или неудач)

ранее действовавшей системы органов исполнительной власти, предложенной правительством страны. Таким образом, в некоторых случаях ненужность и неэффективность отдельных ранее образованных органов исполнительной власти становится очевидной. Данная констатация – основа для следующих критических обобщений и выводов.

Дискуссии с зарубежными учеными относительно порядка формирования системы и структуры центральных органов исполнительной власти, как правило, приводят к выводу, что существующий в России порядок формирования системы и структуры ФОИВ является в большей мере оптимальным и правильным. Следуя их логике, исполнительная власть (Президент РФ и Правительство РФ) формирует систему соответствующих органов и несет ответственность за качество и эффективность их организации и функционирования. Однако практика административных преобразований в этой сфере демонстрирует чрезмерные и малопонятные, порой скоротечные и без объяснения причин, реформирования системы органов исполнительной власти. Получается, на практике нет никакой ответственности как за качество функционирования созданной системы органов исполнительной власти, так и за ее коренное изменение.

Изучая сложившиеся на протяжении последних 25 лет организационно-правовые формы исполнительной власти, практику государственного управления в стране и деятельность исполнительных органов государственной власти, невольно возникает вопрос: разве сложно всего лишь один раз глубоко поразмыслить над моделью системы и структуры исполнительных органов государственной власти и твердо решить данную проблему в законодательном акте. То есть законодатели должны мотивированно доказать необходимость существования в стране соответствующей системы исполнительных органов государственной власти, приоритетность образования конкретных федеральных министерств и иных органов государственного управления. Можно уверенно предположить, что политико-правовые условия развития страны могут создать основу для каких-то непредвиденных ранее реформаций системы управления. Это, конечно, возможно в сложных и переломных моментах исторического развития страны. Но в обычных условиях система органов исполнительной власти должна оставаться стабильной и трудноизменяемой самой исполнительной властью. В каждом конкретном случае автор реформ должен доказывать *полезность, целесообразность и необходимость* реализации предложений по изменению системы и структуры ФОИВ «в целях совершенствования государственного управления».

Рассмотрение существующей системы и структуры ФОИВ, до настоящего времени устанавливаемых указами Президента РФ, приводит к выводу, что они не лишены недостатков и обоснованно вызывают критические замечания со стороны не только ученых, но и политиков, а также должностных лиц и самих управленцев. Отсутствие концепции системы ФОИВ является причиной противоречивого развития этой системы, ее частой реорганизации и смены положений об органах государственного управления.

Очевидно, что и в будущем законодательство РФ о ФОИВ будет развиваться и совершенствоваться. По мнению ученых, разработка нового законодательства всегда была нацелена на обеспечение унификации видов органов и их систем, на приведение их организационно-правовых форм в соответствие с видом осуществляемой ими деятельности, на повышение эффективности деятельности этих органов в условиях рыночных отношений путем более четкого определения их полномочий; всегда ставилась задача поднять престиж этих органов и их воздействие на процесс осуществления совместных действий¹¹.

Можно предположить, что в соответствии с конституционными положениями (п. «г» ст. 71 Конституции РФ) в будущем последует принятие федерального закона «О системе федеральных органов исполнительной власти», в котором целесообразно определить: принципы образования системы этих органов; порядок ее формирования; главные организационно-правовые формы ФОИВ; наименования; компетенцию; определенную структуру; порядок взаимодействия между ними и другими государственными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями, иными организациями и гражданами. В связи с этим следовало бы восстановить в тексте Федерального конституционного закона (далее – ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации» ст. 5, которая была из него исключена (согласно ст. 5 система ФОИВ должна была определяться федеральным законом). Соответственно, Президент РФ или Председатель Правительства РФ предлагали бы для утверждения только структуру ФОИВ, действующих в тот или иной период, а также распределяли бы между структурными подразделениями установленной системы органов их функции, задачи, полномочия и компетенцию; в их полномочия входило бы также создание необходимых подразделений в органах исполнительной власти и территориальных органов в субъектах РФ. При этом стало бы невозможно правительственными решениями изменять саму систему ФОИВ, поскольку она устанавливалась бы в федеральном законе.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. учеными обсуждалась тематика разработки проекта федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти»¹². Отмечалось, что его принятие диктовалось необходимостью упорядочения организации исполнительной власти и повышения эффективности государственного управления сферами и отраслями, а также установления четких взаимоотношений федеральных органов с исполнительными органами субъектов Федерации. Делались выводы¹³, что без этого закона невозможно начать практи-

¹¹ См.: *Пронина В.С.* Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 1998. № 2. С. 36.

¹² См.: *Федеральные законы и исполнительная власть* // Журнал рос. права. 1997. № 3. С. 18–19.

¹³ См.: *Законопроектные приоритеты Правительства России. Предложения ИЗиСП* // Журнал рос. права. 2000. № 2. С. 15.

ческое осуществление административной реформы, о которой в то время много говорилось в посланиях Президента РФ. В Послании Президента РФ от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» подчеркивалось, что «поставленная в предыдущих посланиях задача разработать программу *административной реформы* по-прежнему остается не реализованной. Причин тому может быть две: либо в нее был заложен концептуальный изъян, либо кому-то выгодно, чтобы в государственном аппарате оставалась неразбериха. Сегодня нам необходимо сообща выработать подходы к этой проблеме, позволяющие упорядочить систему и структуру органов исполнительной власти, повысив тем самым эффективность управления страной»¹⁴.

Однако в тот период, когда только обосновывалась административная реформа в стране, так и не удалось убедить законодателя в необходимости принятия федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти».

Система и структура ФОИВ

Система органов исполнительной власти РФ строится на основе конституционного принципа распределения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Это еще раз свидетельствует о том, что органы исполнительной власти субъектов Федерации проводят единую политику в сфере государственного управления, исполнения федеральных законов как Правительством РФ, так и правительствами республик – субъектов РФ, а также государственной администрацией других субъектов Федерации.

Конституция РФ, к сожалению, никак не устанавливает порядок решения данной проблемы. Вообще не регламентируется формирование федеральных органов исполнительной власти (как центральных органов самой исполнительной власти). Таким образом, конституционно-правовые нормы не определяют порядок нормативно-правовой регламентации создания системы федеральных органов исполнительной власти.

Конституция РФ упорила вертикаль исполнительной власти в рамках полномочий РФ (ст. 71) и предметов совместного ведения федеральных властей и субъектов Федерации (ст. 72). Законодательное закрепление единой системы исполнительной власти в этих сферах (ст. 77 Конституции РФ) ставит Правительство РФ во главу угла как государственный орган, возглавляющий, объединяющий и координирующий деятельность всех государственных исполнительных органов, а также отвечающий за состояние управления делами общества. Обеспечение единства исполнительной власти в Российской Федерации на основе строгого соблюдения Конституции РФ, сочетания интересов Федерации и ее субъектов является одной из первостепенных задач Правительства РФ.

Конституция РФ устанавливает систему органов исполнительной власти в РФ. Основным критерием систематизации этих органов явля-

¹⁴ Послание Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. // Рос. газета. 1999. 31 марта.

ется разграничение в Конституции полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. К ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ) относятся установление системы ФОИВ, порядок их организации и деятельности, формирование ФОИВ. В совместном ведении РФ и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти. На уровне Российской Федерации по данному вопросу должны приниматься федеральные законы (п. «н» ст. 72). Как было отмечено, до настоящего времени федеральный закон о системе федеральных органов исполнительной власти не принят, поэтому ее устанавливает своими указами Президент РФ (п. 2 ст. 80 и ч. 1 ст. 112 Конституции РФ). Именно в этом месте следует вспомнить первоначальный текст в уже упоминаемой ст. 5 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (которая просуществовала лишь две недели): *«Система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом. Предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Председатель Правительства Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации в недельный срок после своего назначения».*

Система¹⁵ органов государственной власти субъектов РФ определяется этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые установлены федеральными законами.

Система ФОИВ представляет собой совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами, имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления. В систему федеральных органов исполнительной власти включаются, таким образом, все органы, которые осуществляют функции государственного управления на федеральном уровне исполнительной власти. Однако органы другой ветви государственной власти (например, законодательной), которые в определенных пределах могут также осуществлять функции государственного управления, не входят в систему федеральных органов исполнительной власти.

Под *структурой федеральных органов исполнительной власти* в ст. 112 Конституции РФ понимается перечень центральных органов федеральной исполнительной власти (центральных органов управления), подведомственных Правительству РФ.

Структура федеральных органов исполнительной власти – это перечисление конкретных органов федеральной исполнительной власти, действующих в соответствующий период с указанием их подчиненности

¹⁵ О соотношении понятий «система» и «структура» органов см., например: *Пронина В. С.* Правовое регулирование органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 1998. № 2. С. 31–32.

Правительству РФ или Президенту РФ. Таким образом, система органов – это необходимая совокупность органов государственного управления, а структура органов – реально действующая система органов федеральной исполнительной власти. Иначе говоря, «система органов» – это стратегическое понятие, отражающее необходимость создания конкретной совокупности государственных органов, тогда как понятие «структура» характеризует наличие определенной системы органов в тот или иной период. Систему органов целесообразно устанавливать в законе как относительно постоянную категорию. Структура органов может изменяться в течение деятельности даже одного Правительства РФ. Система органов является более широким понятием, чем их структура, ибо последняя зависит в основном от самой системы органов. Система органов – это избранная законодателем модель федеральных органов исполнительной власти, а структура органов определяет конкретное устройство, внутреннее строение, распределение функций, задач и полномочий в системе государственного управления.

Важное значение имеет установление конкретной структуры федеральных органов исполнительной власти, которая должна соответствовать принципам организации и функционирования исполнительной власти. При определении структуры федеральных органов исполнительной власти следует непременно учитывать многие факторы построения эффективного государственного управления, а именно: целесообразность в конкретных экономических и политических условиях создания того или иного органа; его пригодность к деятельности в сложившихся условиях; учет новых достижений в сфере технологии и техники управления; обязательность осуществления органами исполнительной власти всех важнейших функций государственного управления и наделения этих органов соответствующей компетенцией; учет функционального и территориального принципов управления, а также федеративного устройства государства; наличие особых горизонтальных связей между органами управления; важность традиционных связей в системе российского государственного управления; осуществление компетенции органов управления только на основе законов и во исполнение законов; разработка и утверждение организационной структуры каждого органа исполнительной власти.

В отличие от законодательной и судебной властей, органы которых работают в рамках установленных порядков и правовых процедур, подчиняясь только закону, исполнительная власть всегда действует в режиме административного порядка, в системе с определенной управленческой субординацией и надлежащей внутренней организацией, что позволяет в рамках закона осуществлять управленческие функции и оперативно проводить в жизнь принимаемые решения.

В число основных функций федеральных органов исполнительной власти входят: анализ состояния, разработка программ, прогнозирование, моделирование главных направлений развития сфер и отраслей де-

тельности; определение наиболее благоприятных условий для работы соответствующих предприятий, учреждений и организаций; анализ информации о деятельности органов исполнительной власти; направление главных усилий для перспективного руководства; лицензирование деятельности; мониторинг качества исполнения нормотворческой функции, контроля и надзора, управления государственным имуществом, функции правоприменения.

Федеральные органы исполнительной власти занимаются подготовкой проектов решений Президента РФ и Правительства РФ по основным направлениям своей деятельности. Однако они вправе и самостоятельно принимать по некоторым вопросам нормативные правовые акты: административные регламенты, инструкции, положения и др. Таким образом, органы федеральной исполнительной власти могут оказывать непосредственное воздействие на предприятия, учреждения и организации. Однако возможности распорядительства (распорядительных функций и полномочий) федеральных органов исполнительной власти должны быть строго ограничены законами и иными принятыми на основе законов нормативными правовыми актами. Вместе с тем непосредственное распорядительство должно всегда исключать нелегитимное, излишнее, чрезмерное вмешательство федеральных органов исполнительной власти, которые функционируют в сфере производства и социальной сфере, в производственную и социально-финансовую деятельность предприятий, учреждений и организаций.

Федеральные органы исполнительной власти выполняют множество функций, которые присущи управлению в целом: планирование, оперативное распорядительство, применение мер административного принуждения (административной, финансовой ответственности и т.д); разработка и принятие нормативно-правовых актов; осуществление контроля и надзора; обобщение информации, обработка статистических данных и информации; учет; разработка программ и прогнозов в системе управления; развитие кадрового персонала управления и т.д.

Этапы развития нормативного правового регулирования системы и структуры ФОИВ

Изучая историю нормативного правового регулирования системы и структуры ФОИВ, попытаемся проанализировать основные этапы формирования и постоянной модернизации системы ФОИВ¹⁶, которые происходили в нашей стране на протяжении последних 25 лет. То есть речь идет о формировании (создании, изменении, совершенствовании) структуры федеральных органов исполнительной власти. Читателю предлагается самостоятельно сформировать мнение о значении вносимых в

¹⁶ О формировании министерской системы управления в России в начале XIX в. см.: *Приходько М. А.* Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Правоведение. 2000. № 5. С. 187–197.

систему публичного управления организационно-функциональных изменений. С нашей точки зрения, этот материал позволяет увидеть многочисленные изменения в наименованиях ФОИВ, «ломку» их системы и структуры, что, как можно предположить, позволит убедиться в сомнительности действующего порядка формирования исполнительных органов государственной власти.

Опыт законодательного установления системы федеральных органов исполнительной власти в России уже существовал. Например, Закон РСФСР от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» утверждал перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР, который включал *20 министерств и 17 государственных комитетов*.

В субъектах РФ и сегодня система исполнительных органов государственной власти устанавливается *региональным законодательным актом*. Чем можно объяснить такое различие между федеральным и региональным уровнем организации исполнительной власти и ее органов?

В начале 1990-х гг. получили свое нормативное установление понятия «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти (сначала «центральных органов федеральной исполнительной власти»). В то же время были приняты важнейшие законодательные и иные нормативные правовые акты, которые, по сути, до настоящего времени определяли систему, структуру, вид и компетенцию федеральных органов исполнительной власти.

Однако сами понятия «система» и «структура» органов федеральной исполнительной власти законом еще не были определены. Вместе с тем два важнейших закона (один из которых уже не действует), устанавливавшие правовой статус Правительства РФ, фиксировали определенные положения о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Например, Закон РФ «О Совете министров – Правительстве Российской Федерации» от 22 декабря 1992 г. определял Совет министров РФ как коллегиальный орган, возглавляющий систему органов государственного управления. Этот закон устанавливал виды центральных органов исполнительной власти, которые были подведомственны Правительству РФ: министерства, государственные комитеты и ведомства при Совете министров – Правительстве РФ. В соответствии с положениями данного закона министерства осуществляли отраслевое управление, государственные комитеты – межотраслевое управление. Предусматривалась необходимость принятия закона РФ «О центральных органах государственного управления в Российской Федерации». Таким образом, перечень центральных органов государственного управления должен был получить законодательное закрепление. ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. содержал ст. 5, которая, как уже отмечалось, просуществовала в тексте этого закона всего 13 дней и 31 декабря 1997 г. была отменена. Эта статья определяла, что система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом, а предложения о структуре федеральных органов исполнитель-

ной власти Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ в недельный срок после своего назначения.

В советский период система органов государственного управления России устанавливалась законодательными и иными нормативными актами как бывшего СССР, так и РСФСР: например, Закон СССР от 5 сентября 1991 г. «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период»¹⁷; Указ Президента СССР «О статусе Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР от 6 сентября 1991 г.»¹⁸; Закон РСФСР от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР»¹⁹; Закон РСФСР от 3 августа 1979 г. «О Совете министров РСФСР»²⁰.

Органы исполнительной власти в нашей стране в последние годы находились в стадии организации и реорганизации: создавались новые структуры, ликвидировались старые, изменялись названия, предлагались новые организационно-правовые формы органов исполнительной власти, вновь создавались прежние структурные подразделения и т.д. Как правило, соответствующие нормативные акты, изменявшие структуру органов федеральной исполнительной власти, принимались с целью, как это уже подчеркивалось, «улучшения» и «совершенствования» системы государственного управления. Например, в Указе Президента РФ от 23 декабря 1993 г. № 2277 «О преобразовании и реорганизации Совета министров – Правительства Российской Федерации» устанавливалась необходимость: преобразования части государственных комитетов РФ в министерства РФ; сокращения числа министерств, государственных

¹⁷ Ведомости СССР. 1991. № 37. Ст. 1082.

¹⁸ Там же. Ст. 1090. В данном указе, например, устанавливалось, что, учитывая необходимость обеспечения преемственности структур исполнительной власти: 1. Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР впредь до формирования Межреспубликанского экономического комитета исполняет функции текущего управления экономической и социальной жизнью страны, возлагавшиеся ранее на Кабинет министров СССР. 2. Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР осуществляет права и несет обязанности, вытекающие из ранее заключенных Правительством СССР международных договоров и соглашений. В постановлении Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР от 28 августа 1991 г. № 1 «Вопросы организации оперативного управления народным хозяйством страны» (Рос. вести. 1991. № 17) закреплялось, например, новое распределение обязанностей между руководителем Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР и его заместителями, которое должно было действовать до планировавшегося в те годы образования нового союзного исполнительного органа. Руководство министерствами и ведомствами СССР (руководители которых не определены в установленном порядке) и ответственность за результаты их деятельности временно возлагались на первых заместителей министров и первых заместителей руководителей ведомств СССР, ведающих общими вопросами. В предполагаемой структуре Межреспубликанского экономического комитета не отводилось места отраслевым союзным министерствам.

¹⁹ См.: Ведомости РСФСР. 1990. № 7. Ст. 100.

²⁰ СП РСФСР. 1979. № 19.

ных комитетов и иных ведомств РФ (в первую очередь ликвидация министерств, государственных комитетов и иных ведомств, дублирующих функции друг друга и предназначенных для управления сферами, не отнесенными Конституцией РФ к ведению Российской Федерации).

Современная система органов исполнительной власти в России берет свое начало в постановлении Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР», которое определяло, что Президенту РСФСР предоставляется право впредь до принятия закона РСФСР об управлении краем, областью в РСФСР, законов об автономных областях, автономных округах в РСФСР отстранять от должности председателей краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономной области и автономных округов в случае неисполнения этими Советами народных депутатов законодательства РСФСР, указов Президента РСФСР, актов Правительства РСФСР, а также исполнения ими решений антиконституционных органов. Была введена должность главы администрации в крае, области, автономной области, автономном округе как руководителя соответствующего исполнительного органа. Было установлено, что глава администрации в крае, области, автономной области, автономном округе являлся правопреемником исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов.

Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» зафиксировал единую систему исполнительной власти в РСФСР, а также полномочия главных субъектов этой власти: Президента РСФСР, Совета министров РСФСР, главы администрации.

Указом Президента РСФСР от 30 сентября 1991 г. «О частичном изменении Указа Президента РСФСР от 22 августа 1991 г.» было установлено, что единую систему исполнительной власти в РСФСР образуют Президент РСФСР и Вице-Президент РСФСР, Совет министров РСФСР, главы исполнительной власти и Советы министров республик в составе РСФСР, главы и органы исполнительной власти автономных и административно-территориальных образований, иные должностные лица исполнительно-распорядительных органов.

В конце 1991 г. в ряде краев и областей России приступили к своим обязанностям новые главы администраций и представители Президента РСФСР. Основанием для их назначения явились: постановление Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. № 1626-1 «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР»; Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполни-

тельной власти в РСФСР»; «Временное Положение о полномочном представителе Президента РСФСР».

Чем было вызвано появление новых властных структур в России? Во-первых, стала актуальной задача практического осуществления идеи российского губернаторства. Во-вторых, утвердилось мнение, что властные структуры, органы государственного управления не отвечают новым задачам и целям. В-третьих, в те годы преобладала официальная установка на необходимость принятия и применения Указов Президента РСФСР на всей территории России, несмотря на отсутствие законодательного регулирования соответствующих управленческих и иных отношений. И, наконец, в-четвертых, возникла необходимость в скорейшей ликвидации последствий государственного переворота 19–21 августа 1991 г., во время которого многие области поддержали его лидеров (ГКЧП). Таким образом, политическая ситуация создавала условия для издания соответствующих указов Президента РСФСР.

В соответствии с упомянутыми указами Президента РСФСР *исполнительно-распорядительные функции государственного управления* в краях, областях, автономной области и автономных округах предписывались *главам администраций*. Глава администрации края, области, автономной области, автономного округа *по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов* назначался Президентом РСФСР и был *подотчетным ему*. Кандидатуры на пост главы администрации автономной области и автономных округов подбирались с учетом национальных особенностей и традиций коренных народов.

Глава администрации обладал в те годы немалыми полномочиями: он издавал постановления и распоряжения, обязательные к исполнению на всей территории края или области; мог опротестовывать решение соответствующего Совета и отменять решения местных исполкомов; формировал администрацию края или области.

С момента назначения на должность главы администрации считались прекращенными полномочия исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов. Глава администрации являлся правопреемником соответствующего исполнительного комитета Совета народных депутатов.

В целях координации деятельности органов исполнительной власти РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Ленинграда Президентом РСФСР назначались его представители на местах. Таким образом, Президентом РФ в 1991 г. был учрежден *институт представителей Президента РФ в субъектах РФ*: в крае, области, автономной области, автономных округах, городах федерального значения. Статус представителя Президента РФ устанавливался Указом Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 186 «Положение о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»²¹. Указ определял, что представитель Президента РФ являлся

²¹ Рос. газета. 1993. 2 марта.

должностным лицом, представляющим Президента РФ в отношениях с органами государственной власти и управления, местного самоуправления, общественными объединениями, предприятиями, организациями, учреждениями, войсковыми формированиями и гражданами на соответствующей территории²². Он подчинялся Президенту РФ, назначался им на должность по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Представитель Президента РФ, реализуя установленные в разделе 2 этого Положения полномочия, был не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти, объединений, предприятий и организаций, а также издавать решения, обязательные для исполнения, кроме решений по организации и деятельности непосредственно подчиненного ему аппарата. Однако он был вправе: вносить предложения по назначению и освобождению от должности руководителей территориальных служб федеральных органов исполнительной власти на соответствующей территории; координировать деятельность территориальных служб федеральных органов исполнительной власти; представлять Президенту РФ аналитическую и иную информацию об экономических и политических процессах на территории и вносить соответствующие предложения; запрашивать и получать у государственных органов, предприятий, организаций и учреждений необходимые сведения, документы и материалы.

Представителя Президента РФ можно было освободить от должности за неисполнение или ненадлежащее исполнение Конституции РФ, законов РФ, указов и распоряжений Президента РФ, а также за неисполнение поручений Президента РФ.

Для обеспечения взаимодействия высших органов исполнительной власти РСФСР и республик в составе России указом Президента России подлежали учреждению представительства республик при Президенте РСФСР и представительства Президента РСФСР в этих республиках.

В постановлении Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» было установлено, что Президент РСФСР самостоятельно решает вопросы реорганизации высших органов исполнительной власти. Также определялось, что на время проведения радикальной экономической реформы подчиненность нижестоящих исполнительных органов вышестоящим по вопросам компетенции вышестоящих органов должна обеспечивать в стране эффективное государственное управление.

²² В публикациях того времени институт представителей Президента РФ был подвергнут критике. Отмечалось, что там было немало случайных людей; одни вместо сотрудничества вели борьбу с главами администраций и председателями представительных органов государственной власти; другие стремились заполучить большие земельные участки; третьи вымогали из кассы Администрации Президента РФ миллионные суммы на покупку квартир (см.: *Корешков В.* Представители Президента в новой роли – французских префектов // Рос. газета. 1993. 2 марта. См. также: *Лысенко В.* История повторяется трижды // Там же. 2000. 16 мая).

Важным нормативным актом стал Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы», в котором устанавливалось, что на время проведения радикальной экономической реформы Правительство РСФСР формируется под непосредственным руководством Президента РСФСР; этим же указом были определены полномочия Правительства РСФСР.

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 июля 1991 г. «О внесении изменений в перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР» были переименованы отдельные министерства и государственные комитеты РСФСР.

Указом Президента РСФСР от 11 сентября 1991 г. «О роли Совета министров РСФСР в системе исполнительной власти Российской Федерации» было установлено, что Совет министров РСФСР осуществляет свою деятельность под руководством Президента РСФСР и ему подотчетен, а также сформулированы основные направления деятельности Совета министров РСФСР.

Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» по-новому зафиксировал перечень центральных органов государственного управления РСФСР, непосредственное руководство которыми осуществляло Правительство РСФСР. В Приложении к этому указу перечислялись министерства и ведомства РСФСР, которым передавались имущество, финансовые и иные средства, предприятия, организации и учреждения упраздняемых министерств и других центральных органов государственного управления СССР.

19 декабря 1991 г. Президентом был принят Указ № 306 «О некоторых вопросах организации деятельности центральных органов государственного управления РСФСР», а 25 февраля 1992 г. – Указ № 177 «О министерствах Российской Федерации».

Указом Президента РФ от 6 мая 1992 г. № 465 «О мерах по реорганизации структур Аппарата Президента РФ» в состав Правительства России были переданы отдельные государственные комитеты, комитеты и комиссии при Президенте РФ (по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий, санитарно-эпидемиологического надзора и т.д.).

12 мая 1992 г. последовал Указ Президента РФ № 511 «Об упорядочении системы государственного управления», согласно которому выделялись следующие центральные органы исполнительной власти, подчиненные Президенту РФ и Правительству РФ: *министерства, государственные комитеты, федеральные службы и агентства; комитеты* (при Президенте, Правительстве, министерствах). Тогда же ставилась задача разработать общее Положение о министерствах и ведомствах РФ, которое предусматривало бы включение в их структуру главных управлений, управлений, отделов и других подразделений.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляли руководство находящимися в их подчинении координационными и консультативными органами, без наличия которых была бы невозможна эффективная деятельность самих федеральных органов. Первоначально статус этих органов устанавливался Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1149 «О координационных и консультативных органах, создаваемых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, министерствами и ведомствами Российской Федерации». Он конкретизировался в отдельных положениях о каждом из таких органов.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 24 июня 1992 г. № 1118-р в целях совершенствования на единой основе документационного обеспечения управления и повышения его эффективности Государственная архивная служба РФ подготовила и утвердила 6 июля 1992 г. Типовую инструкцию по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации²³.

В начале 1990-х гг. были созданы новые или преобразованы ранее действовавшие республиканские министерства и ведомства. Процесс создания новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (или органов государственного управления) протекал, по нынешней оценке, стихийно, без какого-либо плана и без законодательной основы. Главная цель таких мероприятий сводилась к одному: *переделать или переименовать все заново*, не вникая в суть проблемы и не основываясь на реальных запросах управленческой практики. Становится понятным, что именно отсутствие в те годы эффективно функционирующей системы органов государственного управления послужило одной из причин неблагоприятного развития ситуации в российской экономике, государстве и обществе.

В рассматриваемый период *под системой* федеральных органов государственного управления понимался перечень органов государственного управления, входящих в систему центральных органов государственного управления. Регулярно принимались указы Президента об образовании, преобразовании или ликвидации министерств и государственных комитетов. Например, указы Президента РФ от 24 января 1992 г. «Об образовании Министерства безопасности Российской Федерации», от 20 января 1992 г. «Об образовании Министерства путей сообщений Российской Федерации», от 19 февраля 1992 г. «Об образовании Министерства экономики Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации», от 6 ноября 1991 г. «О реорганизации Правительства РСФСР» («На период экономических реформ Правительство РСФСР возглавлял Президент РСФСР»), от 25 февраля 1992 г. «О структуре управления космической деятельностью в Российской Федерации» (в соответствии с которым было образовано Российское космическое агентство). При Президенте РСФСР возникали также новые центральные органы государственного управления (например, Госсанэпиднадзор).

²³ Рос. вести. 1993. № 159.

Указом Президента РФ от 23 декабря 1992 г. № 1580 «О составе Совета министров – Правительства РФ» был утвержден следующий состав российского Правительства: Председатель Совета министров и его заместители, 20 министров, 7 председателей Государственных комитетов РФ, а также председатели Советов министров – главы правительств республик в составе Российской Федерации. 4 февраля 1993 г. Президент РФ издал еще один Указ № 180 «Вопросы Совета министров – Правительства РФ», посвященный организации деятельности российского Правительства.

Указами Президента РФ от 30 сентября 1992 г. №1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти», от 30 сентября 1992 г. № 1148 (в ред. Указа Президента РФ от 23 апреля 1993 г.)²⁴ «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти»²⁵ и от 12 ноября 1992 г. № 1355 «О государственных надзорных органах»²⁶ были установлены следующие *организационно-правовые формы центральных органов федеральной исполнительной власти: министерство РФ, государственный комитет РФ, комитет РФ, федеральная служба, российское агентство, федеральная инспекция, федеральный надзор России*. Всего по этим президентским указам было создано 70 центральных органов федеральной исполнительной власти: 22 министерства²⁷, 8 государственных комитетов²⁸, 23 комитета²⁹, 9 федеральных

²⁴ Ведомости. 1992. № 41. Ст. 2278.

²⁵ Там же. Ст. 2279.

²⁶ Там же. № 47. Ст. 2716.

²⁷ Министерства РФ: охраны окружающей среды и природных ресурсов; сельского хозяйства и продовольствия; внешних экономических связей; иностранных дел; безопасности, внутренних дел; обороны; юстиции; экономики; науки, высшей школы и технической политики; печати и информации; финансов; образования; культуры; топлива и энергетики; по атомной энергии; транспорта; здравоохранения; путей сообщения; труда; социальной защиты; связи.

²⁸ Государственные комитеты РФ: по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от чернобыльской и других радиационных катастроф; национальной политике; экономическому сотрудничеству с государствами – членами Содружества; управлению государственным имуществом; антимонопольной политике; промышленной политике; государственный таможенный комитет РФ.

²⁹ Комитеты РФ: по муниципальному хозяйству; социально-экономическому развитию Севера; земельным ресурсам и землеустройству; рыболовству; вопросам архитектуры и строительства; торговле; политике цен; Высший аттестационный комитет; машиностроению; оборонным отраслям промышленности; геологии и использованию недр; драгоценным металлам и драгоценным камням; патентам и товарным знакам; физическому воспитанию и массовому спорту; туризму; кинематографии; металлургии; химической и нефтехимической промышленности; делам молодежи; информатизации; стандартизации, метрологии и сертификации; государственным резервам.

служб³⁰, 3 российских агентства³¹, 1 федеральная инспекция³², 3 федеральных надзора³³ и 1 федеральный центр земельной и агропромышленной реформы. Указ Президента России о системе центральных органов федеральной исполнительной власти от 30 сентября 1992 г.³⁴ установил новый вид федеральных органов исполнительной власти – федеральные службы, российские агентства, федеральные инспекции, федеральные надзоры, которые были отнесены к центральным органам исполнительной власти. Они образовывались указами Президента так же, как министерства, но их руководители не входили в состав Правительства.

Названными указами Президента РФ предусматривалось, что положения о центральных органах федеральной исполнительной власти до их утверждения подлежали обязательному рассмотрению на заседании Коллегии Правительства РФ.

Министерство РФ осуществляло *руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности*. Министр – руководитель министерства осуществлял руководство порученной ему сферой деятельности на основе единоначалия, нес персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство функций и входил в состав Правительства РФ.

Государственный комитет РФ на основе коллегиальности осуществлял *межотраслевое регулирование*. Председатель государственного комитета на принципах единоначалия осуществлял оперативное руководство по тем функциям, которые были возложены на государственный комитет. Его решения оформлялись приказом, и он входил по должности в состав Правительства РФ. Решения государственного комитета по межотраслевым вопросам, имеющим общенормативный характер, принимались совместно членами комитета и оформлялись в виде постановления.

Комитет РФ в те годы являлся центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим *государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам, которые находились в его ведении*. Председатель комитета РФ не входил по должности в состав Правительства РФ.

Федеральная служба, российское агентство и федеральная инспекция являлись центральными органами федеральной исполнительной власти, осуществляющими *специальные исполнительные, контрольные,*

³⁰ Федеральные службы России: миграционная служба; служба внешней разведки; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; валютному и экспортному контролю; геодезии и картографии; лесного хозяйства; налоговая служба; архивная служба; занятости.

³¹ Российские агентства: международного сотрудничества и развития; интеллектуальной собственности; космическое агентство.

³² Федеральная инспекция по надзору за страховой деятельностью.

³³ Федеральный санитарно-эпидемиологический надзор России; Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности; Федеральный горный и промышленный надзор России.

³⁴ САПП РФ. 1992. № 14. Ст. 1090.

разрешительные или надзорные функции. Руководители этих органов, как отмечалось в указах Президента РФ, не входили по должности в состав Правительства РФ.

Федеральный надзор России осуществлял *государственное нормативное регулирование* вопросов обеспечения безопасности, входящих в его компетенцию, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции. Руководство федеральным надзором России осуществлялось на основе единоначалия его председателем, который не входил в состав Правительства РФ.

Следует напомнить и еще одно важное положение отмеченных выше указов Президента РФ: министерства РФ, государственные комитеты РФ, комитеты РФ, федеральные службы, федеральные инспекции, федеральные надзоры и российские агентства создавались Президентом РФ; руководители этих органов назначались на должность также Президентом РФ, а их заместители – Правительством РФ.

Правовое положение всех центральных органов федеральной исполнительной власти устанавливалось в нормативных актах об этих органах. Данные положения утверждались Президентом РФ или Правительством РФ; в них определялись цели, задачи, полномочия и ответственность этих органов федеральной исполнительной власти, которые должны были действовать в пределах предоставленных им полномочий.

Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. определял, что министры и председатели государственных комитетов входят по должности в состав Правительства РФ. Вместе в тем по Конституции РФ (п. «д» ст. 83) председатели государственных комитетов РФ членами Правительства не являлись.

Установленная законодательством компетенция центральных органов федеральной исполнительной власти позволяла им участвовать в правоотношениях с такими органами, которые находились в вышестоящем положении, в подчиненном положении, с другими правительствами республик в составе РФ. Они могли также в пределах предоставленных им прав участвовать в правоотношениях и с иными органами государства – органами законодательной и судебной власти.

После принятия Конституции РФ 1993 г. Президентом РФ был издан Указ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. указов Президента РФ от 30 мая 1994 г. № 1109, 15 марта 1996 г. № 282)³⁵. Утвержденная этим указом структура федеральных органов исполнительной власти включала, в частности, 23 федеральных министерства. Устанавливалось, что Президентом РФ могла быть введена должность федерального министра, а также то, что руководитель федерального органа исполнительной власти одновременно являлся заместителем Председателя Правительства. В Указе Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 Минобороны, МВД и МИД России, а

³⁵ САПП РФ. 1994. № 3. Ст. 190 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 6. Ст. 588 ; Рос. газета. 1996. 26 марта.

также семь федеральных служб и иных ведомств были определены как федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ либо российскими законодательными актами. В остальном эти органы были подведомственны Правительству РФ и включались в единую систему исполнительной власти. Правительству, возглавлявшему эту систему, надлежало осуществлять свои конституционные полномочия, в том числе путем принятия мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики, борьбы с преступностью (ст. 114 Конституции РФ). Указ Президента РФ в структуру федеральных органов исполнительной власти включил Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, подразделив последние на две группы: 1) федеральные министерства и 2) иные федеральные органы исполнительной власти. В числе последних были названы государственные комитеты, комитеты государственной службы, департаменты, федеральные службы, главные управления, федеральные агентства, федеральные надзоры и другие органы.

Указом были также определены особенности правового статуса ряда министерств: иностранных дел, обороны, внутренних дел, а также Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию, Государственной архивной службы России, Главного управления охраны РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной пограничной службы РФ, Федеральной службы контрразведки РФ. Указанные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти были одновременно подведомственны как Правительству, так и Президенту РФ в части вопросов, закрепленных за ним Конституцией либо законодательными актами РФ. Данный указ не определил правового положения федеральных органов исполнительной власти и вплоть до 1996 г. неоднократно подвергался изменениям и дополнениям.

Таким образом, в анализируемый период указами Президента РФ формировалась система и структура федеральных органов исполнительной власти, хотя эти понятия не дефинировались и иногда подменяли друг друга. В литературе уже высказывалось мнение о том, что смешение понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти, отсутствие нормативно установленного понимания этих терминов и непоследовательное их применение в нормотворческой практике на федеральном уровне отрицательно сказывается на формировании систем и структур органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Все это приводило к тому, что в субъектах РФ складывалось неполноценное государственное управление различными отраслями и сферами³⁶.

³⁶ См.: *Игнатюк А. Н.* Как используются понятия «система» и «структура» федеральных органов власти в конституционном законодательстве // Журнал рос. права. 1999. № 9. С. 49; *Игнатюк А. Н., Петухов В. Н., Тихомиров Ю. А.* Законодательный фундамент исполнительной власти // Там же. 1998. № 8. С. 109–112.

Указ Президента РФ от 14 января 1994 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» установил следующие организационные формы федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации: Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты РФ, комитеты РФ; Главное управление охраны РФ; федеральные службы; Департамент налоговой полиции РФ; Агентство правительственной связи и информации; Российское космическое агентство; федеральный надзор России (промышленный, по ядерной и радиационной безопасности).

Администрация Президента РФ и Аппарат Правительства РФ в распоряжении от 9 февраля 1994 г. №180 установили перечень полных и сокращенных наименований министерств и иных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации³⁷:

1. *Федеральные министерства* – 23³⁸.
2. *Государственные комитеты Российской Федерации* – 10³⁹.
3. *Комитеты Российской Федерации* – 16⁴⁰.
4. *Федеральные государственные службы* – 14⁴¹.
5. *Иные федеральные органы исполнительной власти* – 6⁴².

³⁷ Рос. вести. 1994. 10 марта.

³⁸ Министерства РФ: по атомной энергии; внешних экономических связей; внутренних дел; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по делам национальностей и региональной политике; здравоохранения и медицинской промышленности; иностранных дел; культуры; науки и технической политики; обороны; образования; охраны окружающей природной среды и природных ресурсов; путей сообщения; связи; сельского хозяйства и продовольствия; по сотрудничеству с государствами – участниками Содружества Независимых Государств; социальной защиты населения; топлива и энергетики; транспорта; труда; финансов; экономики; юстиции.

³⁹ Государственные комитеты РФ: по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур; по вопросам архитектуры и строительства; по высшему образованию; по оборонным отраслям промышленности; по промышленной политике; санитарно-эпидемиологического надзора; по статистике; таможенный; по управлению государственным имуществом; по военно-технической политике.

⁴⁰ Комитеты РФ: Высший аттестационный комитет; по водному хозяйству; геологии и использованию недр; государственным резервам; делам молодежи, физической культуре и туризму; драгоценным металлам и драгоценным камням; земельным ресурсам и землеустройству; кинематографии; машиностроению; металлургии; патентам и товарным знакам; печати; рыболовству; стандартизации, метрологии и сертификации; торговле; химической и нефтехимической промышленности.

⁴¹ Федеральные государственные службы: архивная; налоговая; по валютному и экспортному контролю; геодезии и картографии России; гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; занятости; контрразведки; лесного хозяйства; миграционная; надзору за страховой деятельностью; пограничная; телевидению и радиовещанию; внешней разведки; фельдъегерская служба (образована Указом Президента РФ от 24 января 1995 г. № 67 «О Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации»).

⁴² Российское космическое агентство; Федеральное агентство правительственной связи и информации; Федеральный горный и промышленный надзор России;

Согласно Указу Президента РФ от 10 января 1994 г. федеральные министерства и государственные комитеты приобретали одинаковый статус. Однако нормативные акты, устанавливавшие статус этих центральных органов федеральной исполнительной власти, определяли различия в объеме и характере конкретных полномочий федеральных министерств и государственных комитетов. Перечень этих министерств и государственных комитетов устанавливался Президентом РФ.

Другие федеральные ведомства (государственные службы, федеральные надзоры и т.д.) имели также свой правовой статус, который фиксировался в Положениях об этих органах. Перечень федеральных ведомств утверждался Президентом РФ либо по его поручению Правительством РФ.

Федеральные органы исполнительной власти имели собственную компетенцию, которая обеспечивала им самостоятельность при осуществлении установленных за ними полномочий, однако в целом их деятельность велась под руководством Правительства РФ. Федеральные ведомства имели отраслевую и межотраслевую компетенцию, а также могли создаваться по конкретным вопросам, которые необходимо было урегулировать (например, Российское космическое агентство).

Как было уже отмечено, отдельные центральные органы федеральной исполнительной власти подчинялись Правительству РФ, а некоторые – непосредственно Президенту РФ, например Министерство обороны, Министерство внутренних дел.

В силу того, что в начале 1990-х гг. государство ослабило свое влияние на экономические процессы, возникла критическая ситуация с общей управляемостью экономикой. Повсеместно стала снижаться роль управленческих институтов и исполнительской дисциплины. Взамен ликвидированной отраслевой системы управления практически не создавались полноценные, отвечающие требованиям переходного периода к рыночным отношениям структуры административного управления и экономического регулирования. Стало очевидным, что необходимы решительные действия исполнительной власти по созданию новой системы управления экономикой.

Федеральная исполнительная власть заботилась об усилении отраслевых, функциональных структур в ущерб региональным или местным. Остались невыполненными многие решения Правительства РФ (в том числе и поручение Совета министров РФ от 2 ноября 1993 г.) о передаче части функций и полномочий центральных органов Российской Федерации органам исполнительной власти субъектов РФ. Постановлением Правительства РФ от 24 января 1994 г. № 29 была даже создана Комиссия Правительства РФ по оперативным вопросам⁴³ и утверждено Положение о ней.

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности; Департамент налоговой полиции РФ; Главное управление охраны РФ.

⁴³ Рос. газета. 1994. 3 февр.

Вплоть до середины 1990-х гг. весьма актуальной оставалась проблема регулирования региональными органами исполнительной власти деятельности находившихся в федеральной собственности предприятий при помощи экономических методов, к которым относились:

- проведение региональной политики налогообложения;
- предоставление налоговых льгот и субсидий;
- размещение на коммерческой основе региональных заказов;
- осуществление инвестиций в систему развития объектов федеральной собственности;
- разработка в субъектах РФ региональных программ и участие в выполнении федеральных программ;
- применение в соответствующих случаях штрафных санкций;
- участие в решении кадровых вопросов, т.е. в осуществлении политики в области создания и совершенствования персонала управления.

Как отмечалось в литературе, наиболее часто практиковалось делегирование федеральными органами регионам полномочий по управлению предприятиями, не подлежавшими приватизации. Серьезное значение придавалось сфере взаимодействия центральных и местных органов власти посредством формирования инфраструктурных организаций⁴⁴.

Предлагалось разработать и принять новое *Положение о министерстве производственного назначения*, в котором четко устанавливался бы механизм управления федеральной государственной собственностью. В Положении можно было бы определить формы и методы участия государства в управлении акционированными предприятиями, выявить организационные и экономические рычаги управления федеральными программами. К недостаткам функционирования исполнительной власти относилось отсутствие четкого распределения полномочий и функций между федеральными органами исполнительной власти и органами субъектов Федерации. Сложным считался и вопрос о том, как должна формироваться структурная и инвестиционная политика в отраслях, комплексах и секторах экономики.

Кроме того, предлагалось разработать и утвердить новое *Положение о министерстве и ведомстве непромышленного назначения* (в области культуры, науки, технической политики, образования, здравоохранения, окружающей среды и охраны природы и т.д.).

Постоянно дискутировался вопрос об уточнении и разграничении функций Аппарата Президента РФ, Совета Безопасности и Правительства РФ. Актуальной являлась в те годы проблема приоритетов в деятельности Аппарата Президента РФ и Совета Безопасности, а именно необходимость сосредоточения на функциях разработки стратегических направлений политики, анализа и оценок, информации и контроля. При этом образуемые в Аппарате Президента РФ и в Совете Безопасности структурные звенья не наделялись распорядительными полномочиями;

⁴⁴ См.: Мильнер Б. Управляемость экономики – главное условие всех преобразований // Деловой мир. 1994. 17 мая.

они создавались для обслуживания деятельности Президента РФ и не должны были подменять Правительство РФ. Необходимо было продолжить и практику передачи ряда органов государственного управления из подчинения Президента РФ в подчинение Правительства РФ. Задачи, структура и функции федеральных органов исполнительной власти во многом зависят от того, насколько полно и реально будут переданы регионам страны те полномочия, которые определены для них в Конституции РФ.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 (в ред. Указа Президента РФ от 6 сентября 1996 г. № 1326) «О системе федеральных органов исполнительной власти»⁴⁵ и № 1177 (в ред. указов Президента РФ от 6 сентября 1996 г. № 1326 и от 29 ноября 1996 г. № 1611) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴⁶ устанавливалась следующая система и структура из 68 органов:

- 1) Правительство РФ;
- 2) федеральные министерства – 21;
- 3) государственные комитеты РФ – 17;
- 4) федеральные комиссии России – 3 (по недвижимому имуществу и оценке недвижимости; по рынку ценных бумаг; федеральная энергетическая комиссия);
- 5) федеральные службы России – 20;
- 6) российские агентства – 3 (космическое агентство; агентство по патентам и товарным знакам; федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ);
- 7) федеральные надзоры России – 2 (горный и промышленный; по ядерной и радиационной безопасности);
- 8) Управление делами Президента РФ.

Таким образом, в структуру федеральных органов исполнительной власти стало входить и Правительство РФ, которое возглавило исполнительную власть в России и приобрело свою собственную структуру.

Данным указом Президента РФ предусматривалось формирование и тех органов исполнительной власти, которые были подведомственны Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами: Министерства внутренних дел РФ; Министерства иностранных дел РФ; Министерства обороны РФ; Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг; Федеральной архивной службы России; Федеральной службы безопасности РФ; Службы внешней разведки РФ; Федеральной службы железнодорожных войск РФ; Государственной налоговой службы РФ; Федеральной службы охраны РФ; Федеральной пограничной службы РФ; Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию; Фе-

⁴⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4081 ; № 37. Ст. 4264.

⁴⁶ Там же. Ст. 4082 ; № 37. Ст. 4264 ; № 50. Ст. 5625.

дерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ; Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности; Управления делами Президента РФ.

30 апреля 1998 г. Президент РФ Указом № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» видоизменил действовавшую ранее структуру федеральных органов исполнительной власти. Это объяснялось необходимостью формирования эффективной структуры федеральных органов исполнительной власти, а также принятием ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В связи с этим некоторые органы федеральной исполнительной власти были упразднены (например, Главный высший аттестационный комитет РФ), некоторые – образованы (Министерство промышленности и торговли РФ; Министерство РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству), другие – переименованы (например, появилось Министерство региональной и национальной политики РФ вместо Министерства РФ по делам национальностей) и преобразованы (например, была преобразована и создана в качестве нового органа Государственная техническая комиссия при Президенте РФ).

В соответствии с этим указом Президента РФ в структуру федеральных органов исполнительной власти стали входить 62 органа (вместе с Правительством РФ):

- 1) Правительство РФ;
- 2) федеральные министерства – 22;
- 3) государственные комитеты РФ – 11;
- 4) федеральные комиссии России – 2;
- 5) федеральные службы России – 17;
- 6) российские агентства – 3;
- 7) федеральные надзоры России – 2;
- 8) иные федеральные органы исполнительной власти – 4 (например, Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте РФ).

Однако уже 22 сентября 1998 г. Президент РФ издал новый Указ № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴⁷, которым также были упразднены ранее действовавшие органы (например, Министерство промышленности и торговли РФ; Государственный антимонопольный комитет РФ) и образованы новые (например, Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; Министерство РФ по делам Содружества Независимых Государств). В соответствии с данным указом число федеральных министерств и государственных комитетов увеличилось на 2; их стало соответственно 24 и 13.

Значительные изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти произошли в связи с принятием Указа Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполни-

⁴⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 39. Ст. 4886 ; № 50. Ст. 6126 ; № 52. Ст. 6393.

тельной власти»⁴⁸. Например, была образована Высшая аттестационная комиссия РФ; Министерство общего и профессионального образования РФ было преобразовано в Министерство образования РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 августа 1999 г. № 1062 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» были установлены новая система и структура федеральных органов исполнительной власти⁴⁹. Структура федеральных органов исполнительной власти выглядела следующим образом:

1. *Правительство РФ.*

2. *Федеральные министерства – 26:* по атомной энергии; внутренних дел; государственного имущества; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; по делам СНГ; по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций; по налогам и сборам; здравоохранения; иностранных дел; культуры; по физической культуре, спорту и туризму; науки и технологий; обороны; образования; по делам федерации и национальностей; природных ресурсов; путей сообщения; сельского хозяйства и продовольствия; топлива и энергетики; торговли; транспорта; труда и социального развития; финансов; экономики; юстиции.

3. *Государственные комитеты РФ – 11:* по делам Севера; по земельной политике; кинематографии; охране окружающей среды; рыболовству; телекоммуникациям; стандартизации и метрологии; строительству и жилищно-коммунальному комплексу; таможенный; молодежной политике; статистике.

4. *Федеральные комиссии России – 2:* по рынку ценных бумаг; энергетическая комиссия.

5. *Федеральные службы – 14:* внешней разведки; воздушного транспорта; архивная служба; геодезии и картографии; железнодорожных войск; миграционная; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; безопасности; валютному и экспортному контролю; финансовому оздоровлению и банкротству; лесного хозяйства; налоговой полиции; охраны; пограничная служба.

6. *Российские агентства – 9:* авиационно-космическое; по боеприпасам⁵⁰; обычным вооружениям⁵¹; системам управления⁵²; судостроению; государственным резервам; дорожное; правительственной связи и информации при Президенте РФ.

⁴⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 22. Ст. 2727 ; № 24. Ст. 2938 ; № 27. Ст. 3308 ; № 30. Ст. 3775.

⁴⁹ Там же. № 34. Ст. 4223.

⁵⁰ Вопросы Российского агентства по боеприпасам : постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 906 // Рос. газета. 1999. 18 авг.

⁵¹ Вопросы Российского агентства по обычным вооружениям : постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 880 // Там же.

⁵² Вопросы Российского агентства по системам управления : постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 879 // Там же.

7. *Федеральные надзоры России – 2*: горный и промышленный (Госгортехнадзор России); по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России).

8. *Иные федеральные органы исполнительной власти – 3*: Главное управление специальных программ Президента РФ; Государственная техническая комиссия при Президенте РФ; Управление делами Президента РФ.

Позднее в данный указ Президентом РФ вносились соответствующие изменения и дополнения: например, Указом от 6 декабря 1999 г. № 1600⁵³ вместо российского статистического агентства появился Государственный комитет РФ по статистике; Указом от 15 октября 1999 г. № 1369 прекратила существование Высшая аттестационная комиссия РФ⁵⁴; Указом от 10 января 2000 г. № 18 устанавливалось, что Председатель Правительства РФ должен иметь семь заместителей, в том числе одного первого заместителя и Заместителя Правительства РФ – полномочного представителя Правительства РФ в Чеченской Республике⁵⁵.

Многие из рассматриваемых указов Президента РСФСР и Президента РФ были признаны позднее утратившими силу в связи с развитием федерального законодательства, например в связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵⁶.

Следующий этап в развитии системы и структуры ФОИВ начался с Указа Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 1 декабря 2000 г. № 1953)⁵⁷.

К числу федеральных органов исполнительной власти были отнесены⁵⁸:

1. Правительство РФ (*правовое положение устанавливалось ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»*).

⁵³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 50. Ст. 6199.

⁵⁴ Рос. газета. 1999. 19 окт.

⁵⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 2. Ст. 169.

⁵⁶ О признании утратившими силу некоторых указов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 17 июня 2000 г. № 1110 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 25. Ст. 2678.

⁵⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 21. Ст. 2168 ; № 49. Ст. 4799. Во исполнение данного указа 26 мая 2000 г. Правительство РФ приняло распоряжение № 708-р, которое устанавливает порядок проведения соответствующей реорганизации федеральных органов исполнительной власти (см.: Рос. газета. 2000. 7 июня). Указом Президента РФ от 9 августа 2000 г. № 1476 были признаны утратившими силу некоторые ранее принятые акты Президента РСФСР и Президента РФ по вопросам федеральных органов исполнительной власти (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 33. Ст. 3353).

⁵⁸ Перечень полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти : утв. распоряжением Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. // Право и экономика. 1999. № 10. С. 3–4.

2. *Федеральные министерства*⁵⁹ – 24: по атомной энергии; внутренних дел; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций; по налогам и сборам; здравоохранения; имущественных отношений; иностранных дел; культуры; обороны; образования; по делам федерации, национальной и миграционной политики; природных ресурсов; промышленности, науки и технологий; путей сообщения; связи и информатизации; сельского хозяйства; транспорта; труда и социального развития; финансов; экономического развития и торговли; энергетики; юстиции.

Федеральные министерства должны были проводить государственную политику и осуществлять государственное управление в установленной *сфере деятельности*, а также координировать в ней деятельность иных федеральных органов исполнительной власти. Как правило, такие формулировки содержались в положениях о федеральных министерствах. Например, п. 1 Положения о Министерстве юстиции РФ⁶⁰, утвержденного Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 954, устанавливал, что оно является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим государственное управление в сфере юстиции, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство юстиции РФ выполняло, например, такие функции в сфере юстиции, как координация нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти; координация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния. Из указанного Положения видно, что Минюст России осуществлял большинство основных функций государственного управления (исполнение, контроль, регулирование, государственный учет, организация, координация, распоряжительность, руководство, принятие актов управления).

Термин «*сфера деятельности*» определял основное назначение федерального министерства, которое из органа *отраслевого управления*, каковым оно было в период существования централизованного государственного управления, в 1990-х гг. превратилось в орган не только *отраслевого управления*, но и *межотраслевой координации*. В дейст-

⁵⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Министерство : правовая модель и реальность // Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / отв. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. М., 1997.

⁶⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 32. Ст. 4043. Аналогичное понимание назначения федерального министерства, т.е. как органа, проводящего государственную политику и осуществляющего управление в конкретной сфере, а также координирующего деятельность в этой сфере иных государственных органов, содержится и во многих положениях о федеральных министерствах (см., например: Пункт 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 901 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 49. Ст. 4824).

ющем законодательстве не были определены термины «отрасль управления» или «отраслевое управление». Однако, учитывая реальную практику функционирования федеральных министерств, можно уверенно констатировать их наличие в деятельности отраслевого государственного управления. Это может подтвердить и комплексный анализ правового положения других федеральных органов исполнительной власти, который дает общее представление об их назначении, месте в системе органов и основных отличиях.

Правовой статус федеральных министерств в тот период устанавливался в соответствующих положениях, которые утверждались либо Президентом РФ, либо Правительством РФ. Как уже отмечалось, некоторые федеральные министерства были подчинены непосредственно Президенту РФ, который утверждал положения о них. Положения об остальных федеральных министерствах утверждались Правительством РФ. Например, Положение о Министерстве юстиции РФ утвердил 2 августа 1999 г. Президент РФ, так как он осуществлял руководство деятельностью этого министерства, а Правительство РФ координировало его деятельность. Положение о Министерстве торговли РФ⁶¹ утвердило Правительство РФ. Оно являлось федеральным органом исполнительной власти, проводившим единую государственную торговую политику и осуществлявшим управление в области внешнеторговой деятельности, торгово-экономических связей с иностранными государствами, военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, внутренней торговли и общественного питания, а также координацию деятельности в этой области других федеральных органов исполнительной власти и в установленном порядке – соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральное министерство имело *центральный аппарат*. Федеральные министры утверждали структуру и штатное расписание центрального аппарата министерства в пределах установленной численности и фонда оплаты труда работников, а также смету расходов на содержание центрального аппарата в пределах выделенных на соответствующий период бюджетных ассигнований.

Деятельностью федерального министерства на основе единоначалия руководил министр, который нес персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на министерство, за результаты его работы, качество выполнения своих полномочий. Федеральный министр распределял обязанности между своими заместителями и устанавливал их полномочия, поручал им исполнение части своих полномочий, определял полномочия руководителей структурных подразделений (департаментов, управлений, отделов) и руководителей образованных территориальных органов, контролировал их деятельность, издавал в

⁶¹ Положение о Министерстве торговли РФ : утв. постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. № 1420 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 52. Ст. 6413.

пределах своей компетенции постановления, приказы, распоряжения, давал указания, осуществлял контроль за их исполнением, назначал на должность и освобождал от должности работников центрального аппарата министерства. Для рассмотрения основных вопросов деятельности в федеральном министерстве была образована *коллегия* в составе министра, его заместителей, руководителей структурных подразделений, представителей иных федеральных органов исполнительной власти, ученых и специалистов. В федеральном министерстве могли образовываться специальные научно-технические, экспертные и научные советы, комиссии, состав которых и положения о них утверждались соответствующим федеральным министром.

3. *Государственные комитеты РФ* – 6: по физической культуре, спорту и туризму; рыболовству; стандартизации и метрологии; статистике; строительству и жилищно-коммунальному комплексу; таможенный.

Государственные комитеты РФ на коллегиальной основе осуществляли *межотраслевую координацию* по отнесенным к их ведению вопросам, а также *функциональное регулирование* в конкретной сфере деятельности. Таким образом, сфера их деятельности ограничивалась, как правило, лишь осуществлением межотраслевой координации, т.е. выполнением преимущественно такой функции государственного управления, как координация. Государственный комитет возглавлял председатель, который назначался на эту должность Правительством РФ. Для рассмотрения важнейших вопросов в государственном комитете была создана *коллегия*, состоявшая из руководителя государственного комитета, его заместителей, руководителей территориальных органов.

4. *Федеральные комиссии России*. В то время их было 2: по рынку ценных бумаг; энергетическая комиссия. Они осуществляли свою деятельность на базе утвержденных положений, устанавливавших их правовой статус. Федеральные комиссии – самостоятельные органы исполнительной власти, призванные осуществлять государственное регулирование в топливно-энергетическом комплексе и в сфере организации рынка ценных бумаг. Анализ положений об указанных органах позволяет констатировать, что их управленческая деятельность и полномочия были практически такими же, как и у государственных комитетов.

5. *Федеральные службы*. Их было 13: государственная фельдъегерская служба; внешней разведки; архивная служба; геодезии и картографии; железнодорожных войск; служба земельного кадастра; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; безопасности; финансовому оздоровлению и банкротству; налоговой полиции; охраны; пограничная служба; специального строительства.

Федеральные службы осуществляли *отраслевое государственное управление, исполнительно-распорядительную деятельность, используя при этом методы регулирования, контроля, разрешения и координации*. Они действовали на основе утвержденных положений, в которых определялись цель, задачи, полномочия, организация деятельности и

структура этих федеральных органов исполнительной власти. Данные органы следует отличать от других государственных служб, которые не были самостоятельными организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти и входили в структуру других органов. Например, в систему Министерства здравоохранения РФ входила государственная санитарно-эпидемиологическая служба РФ, которая объединяла органы и организации, действовавшие в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения⁶².

6. *Российские агентства* – 8: авиационно-космическое; по боеприпасам; обычным вооружениям; системам управления; судостроению; патентам и товарным знакам; государственным резервам; правительственной связи и информации при Президенте РФ. Например, Российское агентство по судостроению, Положение о котором было утверждено постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. № 1418⁶³, осуществляло исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие функции в сфере судостроительной промышленности, включая научные исследования, разработку, производство, модернизацию и утилизацию продукции военного и гражданского судостроения. Таким образом, российские агентства являлись федеральными органами исполнительной власти, обеспечивавшими реализацию государственной политики в конкретных областях государственной деятельности. Выделение агентств в качестве федеральных органов исполнительной власти у ряда ученых вызывало сомнение⁶⁴.

7. *Федеральные надзоры России*. В то время их было 2: горный и промышленный (Госгортехнадзор России); по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России). Выделение в системе органов федеральной исполнительной власти такой организационно-правовой формы, как федеральный надзор, было обусловлено необходимостью осуществления в указанных сферах (горная и промышленная деятельность, ядерная и радиационная безопасность) особого вида надзорной деятельности, сконцентрированной в специальных органах. Федеральные надзоры осуществляли важные контрольно-надзорные полномочия в соответствующих сферах. Они действовали на основе утвержденных положений об этих органах, имели определенную структуру, полномочия, права и ответственность.

8. *Иные федеральные органы исполнительной власти* – 4: Главное управление специальных программ Президента РФ; Государственная техническая комиссия при Президенте РФ; Управление делами Президента РФ; Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами. Очевидно, что данные

⁶² Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации : утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 680 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 27. Ст. 3197.

⁶³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 52. Ст. 6411.

⁶⁴ См., например: Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 1999. С. 182.

органы входили в структуру федеральных органов исполнительной власти в силу важности их роли в процессе государственного управления и необходимости более эффективного взаимодействия этих органов с другими органами исполнительной власти. Следует отметить, что в 1996 г. «комитеты Российской Федерации» как организационно-правовая форма федеральных органов исполнительной власти были ликвидированы; формально они отсутствуют и в настоящее время. Однако в числе «иных федеральных органов исполнительной власти» Указом Президента РФ от 1 декабря 2000 г. был учрежден Комитет РФ по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами (как федеральный орган исполнительной власти), который осуществлял в пределах своей компетенции реализацию решений Президента РФ и Правительства РФ по вопросам регулирования и контроля деятельности в области военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами. Руководство деятельностью указанного Комитета осуществлял Президент РФ, а координацию этой деятельности – Правительство РФ и Министерство обороны РФ в соответствии со своими полномочиями. Непосредственно руководил этим Комитетом заместитель министра обороны РФ, который одновременно исполнял обязанности председателя Комитета РФ по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами. В Комитете была образована коллегия, в состав которой входили председатель Комитета (председатель коллегии), заместители председателя Комитета и его руководящие сотрудники.

Как и в предыдущих указах Президента РФ, в анализируемом Указе Президента РФ от 17 мая 2000 г. руководство деятельностью некоторых федеральных органов исполнительной власти устанавливалось самим Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Основным и самым заметным результатом проведенной в России *административной реформы* явилось изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Данным указом было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят: 1) *федеральные министерства*; 2) *федеральные службы*; 3) *федеральные агентства*.

Были определены понятия и виды функций федеральных органов исполнительной власти: 1) *функции по принятию нормативных правовых актов*; 2) *функции по контролю и надзору*; 3) *функции по управлению государственным имуществом*; 4) *функции по оказанию государственных услуг*. Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществлял Президент РФ, определялись указом Президента РФ, а функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляло Правительство РФ, – постановлением Правительства РФ.

Федеральное министерство – это федеральный орган исполнительной власти, выполнявший функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

Федеральное министерство на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ *самостоятельно осуществляло правовое регулирование в установленной сфере деятельности*, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществлялось исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Было определено, что федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе выполнять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Федеральное министерство осуществляло *координацию и контроль* деятельности находившихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральная служба – это федеральный орган исполнительной власти, осуществлявший функции по контролю⁶⁵ и надзору в установленной сфере деятельности, а также *специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ, проведения борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности.*

Федеральная служба в пределах своей компетенции издавала индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов *федерального министерства, осуществлявшего координацию и контроль деятельности службы.* Федеральная служба могла быть подведомственна Президенту РФ или находилась в ведении Правительства РФ. Федеральная служба была не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство – это федеральный орган исполнительной власти, выполнявший в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным иму-

⁶⁵ См.: Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 125–186.

ществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавлял руководитель (директор) федерального агентства. Оно могло иметь статус коллегияльного органа.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции могло издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществлявшего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство могло быть подведомственно Президенту РФ и было не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществлял Президент РФ, и их заместители назначались на должность и освобождались от должности Президентом РФ. Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществлял Президент РФ, утверждались Президентом РФ. Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществлял Президент РФ, назначались на должность и освобождались от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, выполнявших координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств. Заместители руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществлял Президент РФ, назначались на должность и освобождались от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств.

В настоящее время действует следующая структура федеральных органов исполнительной власти (в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»):

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам⁶⁶.

⁶⁶ Перечень полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти рекомендован распоряжением Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № 943/788.

1. *Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России).*

2. *Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).*

3. *Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России).*

3.1. *Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество).*

4. *Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России).*

4.1. *Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России).*

4.2. *Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России).*

4.3. *Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России).*

5. *Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России).*

5.1. *Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России).*

5.2. *Федеральная служба судебных приставов (ФССП России).*

6. *Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России).*

7. *Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России).*

8. *Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России).*

9. *Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия, ФСВНГ).*

10. *Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России).*

11. *Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба) (Росфинмониторинг).*

12. *Федеральное архивное агентство (Росархив).*

13. *Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство) (ГУСП).*

14. *Управление делами Президента РФ (федеральное агентство).*

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляют Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

1. *Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России).*

1.1. *Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор).*

1.2. *Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России).*

2. Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России).

2.1. Федеральное агентство по туризму (Ростуризм).

3. Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России).

3.1. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор).

3.2. Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь).

4. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).

4.1. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет).

4.2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

4.3. Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы).

4.4. Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).

4.5. Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра).

5. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России).

5.1. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование).

6. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития России).

7. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России).

7.1. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Россвязькомнадзор).

7.2. Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям (Роспечать).

7.3. Федеральное агентство связи (Россвязь).

8. Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (Минкавказ России).

9. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России).

9.1. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

9.2. Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство).

10. Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт России).

11. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России).

12. Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России).

12.1. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

12.2. Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация).

- 12.3. Федеральное дорожное агентство (Росавтодор).
12.4. Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор).
12.5. Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот).
13. *Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд)*.
13.1. Федеральная служба по труду и занятости (Роструд).
14. *Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)*.
14.1. Федеральная налоговая служба (ФНС России).
14.2. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование).
14.3. Федеральная таможенная служба (ФТС России).
14.4. Федеральное казначейство (Казначейство России).
15. *Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития)*.
15.1. Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация).
15.2. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).
15.3. Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент).
15.4. Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв).
15.5. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).
16. *Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)*.

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

1. *Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)*.
2. *Федеральная служба государственной статистики (Росстат)*.
3. *Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)*.
4. *Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)*.
5. *Федеральное агентство научных организаций (ФАНО России)*.
6. *Федеральное агентство по делам национальностей*.

В соответствии с указами Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 и от 21 мая 2012 г. № 636 были разработаны и утверждены новые положения о некоторых федеральных органах исполнительной власти, например: Положение о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 мая 2008 г.

№ 400; Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404; Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 406; Положение о Министерстве спорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 607; Положение о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664.

Нужно отметить, что и после принятия Указа Президента от 21 мая 2012 г. № 636 в структуру федеральных органов исполнительной власти вносятся изменения и дополнения. Например, в связи с созданием в ноябре 2013 г. Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 утверждено Положение об этом Федеральном министерстве.

Можно без труда предположить, что уже в обозримом будущем, учитывая опыт реорганизации системы и структуры ФОИВ, в этой важнейшей части государственного управления произойдут перемены.

Таким образом, кратко проведенный анализ нормативно-правового порядка формирования ФОИВ за последние 25 лет позволяет констатировать: во-первых, определенную логику и основные этапы развития административного законодательства, устанавливающего систему и структуру ФОИВ; во-вторых, создание конкретных видов организационно-правовых форм ФОИВ; в-третьих, сложности и противоречия административных процедур в формировании и функционировании ФОИВ; в-четвертых, потребность в глобальном обобщении данного опыта публичного администрирования с целью подготовки проекта соответствующего законодательного акта, который и определял бы надлежащую в организационном плане и эффективно действующую систему и структуру ФОИВ; в-пятых, целесообразность проведения модернизации системы и структуры ФОИВ в соответствии с конституционно-правовыми нормами, с использованием как сложившихся в России административных традиций в этой сфере публичного управления, так и позитивного зарубежного опыта формирования центральных органов государственного управления.

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права

E-mail: juristar@vmail.ru

Тел.: 8(473) 255-07-19

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Honoured Scientist of Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: juristar@vmail.ru

Tel.: 8(473) 255-07-19