

УДК/UDC 342

Федеральные министерства России: вопросы правового установления, организации и деятельности

Беспалова Мария Александровна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: mashabespalovam@gmail.com

Лопатко Арина Дмитриевна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: lopatko02.02@mail.ru

Юшко Александр Викторович
кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного
и финансового права
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: jushko@inbox.ru
SPIN-код: 3465-5775

Аннотация

Система управления, представленная министерствами, эффективно функционирует и развивается в России свыше 200 лет. Задачей министерств является решение государственных задач в различных сферах общественной жизни: экономике, социальной сфере, культуре. Министерства образуют собой основу правительства, являются мобильными структурами, способными оперативно решать текущие государственные задачи. Министерства появились в Российской Империи, пережили ее падение, являлись структурными элементами советской системы власти, продолжают существовать и сегодня. В статье рассматривается правовой статус министерств в современных условиях с учетом проведенной конституционной реформы и прово-

димой административной реформы. Указываются принципы, на основании которых осуществляется деятельность федеральных министерств.

Ключевые слова: управление, государственной управление, федеральные министерства, конституционная реформа, административная реформа.

Federal ministries of Russia: issues of legal support, organization and activities

Bespalova Mariya Aleksandrovna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail:mashabespalovam@gmail.com

Lopatko Arina Dmitriyevna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail:lopatko02.02@mail.ru

Yushko Aleksandr Viktorovich
Candidate of Law, Senior Lecturer of the Department of Administrative and Financial rights
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: jushko@inbox.ru
SPIN-код: 3465-5775

Abstract

The management system represented by the ministries has been effectively functioning and developing in Russia for over 200 years. The task of the ministries is to solve state problems in various spheres of public life: economy, social sphere, culture. The ministries form the basis of the government, they are mobile structures capable of quickly solving current state tasks. Ministries appeared in the Russian Empire, survived its fall, were structural elements of the Soviet system of power, and continue to exist today. The article examines the legal status of ministries in modern conditions, taking

into account the constitutional reform and ongoing administrative reform. The principles on the basis of which the activities of federal ministries are carried out are indicated.

Key words: governance, public administration, federal ministries, constitutional reform, administrative reform.

Поправки в Конституцию Российской Федерации, принятые в 2020 г., обусловили необходимость пересмотра понятий «публичное управление» и «публичная власть». С одной стороны, данные поправки закрепили давно наметившуюся тенденцию, с другой стороны, система управления Российской Федерации, очевидно, и дальше продолжит свое развитие. В данной связи возникают вопросы о понятии и содержании системы управления в Российской Федерации. Власть представляет собой явление, которое присуще любому коллективу, она по своей природе неизменна. Для того чтобы власть стала властеотношением, необходим объект управления. Публичная власть реализуется путем публичного управления в рамках процесса реализации власти.

Управление возникает тогда, когда функции управления реализованы коллективом. Так, коллектив сам передает функции управления определенным субъектам для обеспечения своего благополучия. На основе такого подхода строится система публичной власти в Российской Федерации. В рамках данной работы будет рассмотрено влияние поправок, внесенных в положения Конституции Российской Федерации в 2020 г., на систему публичной власти.

Так, на законодательном уровне произошло закрепление понятия «публичная власть». Данные изменения обусловили возникновение научного интереса к содержанию термина «публичная власть», установлению основных характеристик, а также выявлению соотношения понятий «публичная» и «государственная власть». Очевидно, что данные изменения отразятся на нормах административного права. Так, единая система публичной власти представлена федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов. Согласно по-

ложениям поправок, в систему органов публичной власти вошли и органы местного самоуправления [1].

На сегодняшний день мы наблюдаем разнообразие органов публичной власти, однако их не всегда можно соотнести с органами публичного управления. Так, не упомянуты некоммерческие организации, которым делегированы полномочия в различных сферах государственного управления. При этом различные ученые относят данные организации к субъектам управления. Невключение некоммерческих организаций в их число нарушает скоординированность их деятельности, снижает степень контроля [2].

Изменения в сфере законодательного регулирования вопросов государственного управления рассматриваются как процесс перераспределения функций государственного управления, что привело к необходимости введения термина «публичная власть». Организация публичного управления требует структуризации государственных органов, включения их в систему публичного управления, а также установления соответствия между органом и его функциональным предназначением. Проведение процессов оптимизации публичной власти требует создания эффективной системы взаимосвязи между органами государственной власти [3].

В теории государственного управления можно выделить такие функции, как организация, планирование, кадровое обеспечение и контроль, а также информационное обеспечение деятельности, прогнозирование и моделирование. Органы исполнительной власти реализуют функцию государственного управления [4]. Так, федеральные органы исполнительной власти наделяются полномочиями по выработке направлений государственной политики, разработке нормативно-правового регулирования данной сферы, осуществлению государственного контроля и надзора, оказанию государственных услуг. Однако следует отметить необходимость закрепления таких важных полномочий, как организация и координация деятельности всех участников в данной сфере.

Согласно положениям теории управления, органы государственного управления должны организовывать, координировать деятельность всех участников управленческих отношений. А система публичной власти должна обладать мобильностью, уметь быстро перестраиваться. Умение быстро реагировать на внезапные изменения указывает на высокие адаптивные возможности, однако важно уметь определять направления развития общественных отношений, формировать их новые виды [5].

Действующая система органов публичного управления представляет собой специфическую иерархическую систему, которую возглавляет Президент Российской Федерации. Структура данной системы определяется наличием разнообразных элементов, а также особенностями их взаимосвязи между собой. Современные управленческие отношения усложняются за счет создания специализированных органов, которые не принадлежат ни одной из ветвей власти. Кроме того, в систему государственного управления вовлечены негосударственные структуры. Поэтому развитие системы российского государственного управления будет непосредственно связано с необходимостью обеспечения интересов новых участников. В дальнейшем, возможно, это потребует отказа от термина «административный» и его замены на термин «публичный» [6].

В системе органов государственного управления Российской Федерации имеются органы, которые обладают властными полномочиями, но не входят ни в одну ветвь власти. Такие органы предусматривают в качестве цели своей деятельности координацию и контроль. Решения данных органов не имеют властный характер, что противоречит природе органов государственной власти. Поэтому на сегодняшний день прослеживается тенденция, связанная с созданием органов для реализации задач государственной власти.

В науке административного права имеется несколько оснований для классификации органов исполнительной власти. Исходя из критерия территориального функционирования, выделяются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Рос-

сийской Федерации. Формирование исполнительных органов отнесено к ведению Российской Федерации. По характеру своей компетенции органы исполнительной власти делятся на органы, обладающие общей компетенцией, которые реализуют свои функции относительно широкого объема вопросов, а также органы исполнительной власти отраслевой компетенции, которые сосредоточены на определенной сфере общественной жизни [7].

Деятельность федеральных министерств осуществляется на основе следующих нижеприведенных принципов. Следует при этом отметить, что данные принципы определяются современными особенностями организации государственной власти Российской Федерации.

Принцип самостоятельности непосредственно связан с принципом разделения властей. Речь идет о том, что федеральные министерства не находятся в организационном подчинении органов законодательной или судебной власти, обладают собственными полномочиями и компетенцией, вмешательство в их деятельность иных органов недопустимо.

Принцип единства системы органов исполнительной власти предусматривает, что все министерства между собой образуют исполнительную ветвь власти, поэтому при осуществлении своих полномочий руководствуются общими принципами функционирования исполнительных органов.

Принцип федерализма предусматривает, что организация деятельности министерств непосредственно связана с Федеративным договором Российской Федерации и положениями Конституции Российской Федерации, которые определяют перечень вопросов и предметов ведения. Субъекты Российской Федерации в своих конституциях определяют собственный перечень предметов ведения, а также закрепляют систему органов исполнительной власти. Принцип федерализма предусматривает, что вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения исполнительные органы субъектов сами осуществляют свои полномочия, федеральные органы власти могут передавать часть своих полномочий на основании положений Конституции Российской Федерации [8].

Законность является ведущим принципом, базирующимся на положениях Конституции Российской Федерации. Кроме того, деятельность федеральных министерств должна быть основана на принципах экономичности, сочетании централизации и децентрализации, гласности и ответственности.

Федеральное министерство осуществляет координацию и контроль за подведомственными федеральными службами и агентствами, дает указания, обязательные для исполнения, отменяет решения. В рамках осуществления своих полномочий министерства самостоятельны. Федеральные министерства осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию. Возглавляет министерство министр Российской Федерации, входящий в состав Правительства Российской Федерации.

При этом федеральные министерства лишены надзорных полномочий, а также не могут управлять федеральным имуществом, за исключением случаев наделения специальными полномочиями. Федеральные министерства координируют деятельность служб, входящих в их подчинение. В настоящее время федеральные министерства отказались от прежней формулы «осуществление отраслевого управления» в пользу «управление установленной сферой деятельности». Выделение отрасли управления произошло в результате стремления упорядочить разделение полномочий и функций. Современное министерство не является отраслевым органом в чистом виде, как это было в советское время, ему отведены полномочия координатора. Возложение тех или иных полномочий происходит на основании установления одного профиля деятельности [9].

Особенностью административно-правового статуса российских федеральных министерств является то, что половина из них напрямую подчиняется Правительству Российской Федерации, а половина — Президенту Российской Федерации. Президент Российской Федерации руководит деятельностью министерств, которые осуществляют свои полномочия в сфере обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращении чрезвычайных ситуаций. Президент Российской Федерации

Федерации самостоятельно назначает руководителей данных ведомств, распределяет функции. Такая конструкция является сложной, порождает вполне обоснованные вопросы — для чего предусмотрено такое деление? Так, Президенту Российской Федерации подведомственны министерства, осуществляющие правоохранительные функции. Данный вопрос может быть решен посредством принятия специального федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти».

Можно наблюдать, как федеральные министерства, службы и агентства наделяются полномочиями, связанными с исполнительной, правозащитной, контролирующей, учетной и охранительной деятельностью, а также с реализацией задач по прогнозированию и планированию [10]. Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации намечается тенденция, связанная с установлением новой системы публичной власти, в которую наравне с Президентом Российской Федерации, органами законодательной, исполнительной и судебной власти входят государственные органы, наделенные правоприменительными властными полномочиями, органы, которым делегированы властные полномочия.

Усложнение управленческих отношений в государстве и обществе приводит к усложнению процессов государственного управления. Применяются более гибкие методы управления, методы прямого воздействия, а также вовлечение в сферу публичных отношений. Происходит перераспределение ряда управленческих функций между участниками, перераспределяются функции координации, организации, что позволяет сочетать методы отраслевого и межотраслевого управления. Российская система органов публичной власти и управления представляет собой не просто иерархическую систему, она является децентрализованной системой, руководит которой Президент Российской Федерации.

Список литературы:

1. Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 6–13.

2. Мильшин Ю. Н. Оптимизация управленческой деятельности в современных условиях // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 10–12.
3. Щербакха Е. Г., Горнушко И. А. Актуальные проблемы применения административно-правовых механизмов противодействия коррупции в системе органов государственной власти. Евразийский юридический журнал. 2020. № 7. С. 165–166.
4. Бирюков П. Н. Общее административное право: Учеб.: В 2 ч. Ч. 1. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. 856 с.
5. Спиридонов П. Е. Современные вопросы развития федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 6. С. 101–102.
6. Богданова К. В., Сорокин В. А. Проблемные аспекты административного права // Административное право и процесс. 2021. № 3. С. 69–71.
7. Жеребцов А. Н. Административная правоприменительная практика: теоретический и практический аспекты. М.: Юстицинформ, 2018. 168 с.
8. Курдюк П. М., Очаковский В. А. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления // Краснодар, 2019. 90 с.
9. Павлов Н. В., Овчинников Е. Б., Пуликов В. Г. Полномочия Правительства РФ в особых условиях, связанных с пандемией // Евразийский юридический журнал. 2021. № 8. (159). С. 137–139.
10. Стариков Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2020. № 1(40). С. 27–28.

References:

1. Rossinsky B. V. Development of ideas about the subject of administrative law // Administrative law and process. 2021. No. 5. Pp. 6–13.
2. Milshin Yu. N. Optimization of managerial activity in modern conditions // Administrative law and process. 2020. No. 3. Pp. 10–12.
3. Shcherbakha E. G., Gornushko I. A. Actual problems of application of administrative and legal mechanisms for combating corruption in the system of public authorities. Eurasian legal journal. 2020. No. 7. Pp. 165–166.
4. Biryukov P. N. General Administrative Law: Textbook: At 2 pm Part 1. Voronezh: VSU Publishing House, 2016. 856 p.
5. Spiridonov P. E. Modern issues of development of federal executive authorities of the Russian Federation // Bulletin of the University named after O. E. Kutafin (MSUA). 2019. No. 6. Pp. 101–102.

6. Bogdanova K. V., Sorokin V. A. Problematic aspects of administrative law // Administrative law and process. 2021. No. 3. Pp. 69–71.

7. Stallions A. N. Administrative law enforcement practice: theoretical and practical aspects. M.: Yustitsinform, 2018. 168 p.

8. Kurdyuk P. M., Ochakovsky V. A. Legal regulation of interaction between state and municipal authorities // Krasnodar, 2019. 90 p.

9. Pavlov N. V., Ovchinnikov E. B., Pulikov V. G. Powers of the Government of the Russian Federation in the special conditions associated with the pandemic // Eurasian legal journal. 2021. No. 8. (159). Pp. 137–139.

10. Starilov Yu. N. Public administration in the system of unified public authority: the terminological outcome of the constitutional reform // Bulletin of the VSU. Series: Law. 2020. No. 1(40). pp. 27–28. 2020. No. 1 (40). Pp. 27–28.