



УДК 35

## Новые тенденции в государственном управлении: федеральное министерство как орган территориального управления

**Колесниченко Юрий Юрьевич**, доцент кафедры  
государственно-правовых дисциплин Института управления  
и права, кандидат юридических наук

[yurisuperbest@gmail.com](mailto:yurisuperbest@gmail.com)

**Аннотация:** В статье обосновываются новые тенденции в государственном правлении после административной реформы, появление специфических управленческих форм федеральных органов исполнительной власти. **Ключевые слова:** государственное управление, административная реформа, реализация исполнительной власти, организационно-правовые формы органов исполнительной власти.

Административная реформа, успешно реализованная в Российской Федерации в виде реформы государственной службы и реформы системы и структуры органов исполнительной власти, закрепила постоянный статус и функции федеральных министерств, служб и агентств, что явилось значительным шагом вперед.

Наука административного права и теория управления не всегда своевременно реаги-

ровали на динамичные изменения в различных сферах жизни общества, в сфере государственного управления не располагали достаточными теоретическими знаниями, способными положительно повлиять на эффективность его деятельности.

Существовавшее научное знание о среде функционирования органов исполнительной власти, их предназначении, роли и месте в системе сложившихся новых общественных от-

UDC 35

## New trends in public management: Federal Ministry of Territorial Administration as a body

**Kolesnichenko Yuriy Yur'evich**, associate professor  
of the department of state-law disciplines of the Institute  
of management and law, candidate of sciences (law)

[yurisuperbest@gmail.com](mailto:yurisuperbest@gmail.com)

**Annotation:** In the article the new trends in the polity after the administrative reform, the emergence of specific forms of management of federal executive bodies. **Keywords:** public administration, administrative reform, the implementation of the executive, organizational and legal forms of executive power.

ношений, правовом статусе и компетенции отчасти устарело, либо было поверхностно. В условиях международных санкций и кризисной экономики, и несовершенного правового регулирования оно не могло быть использовано в качестве теоретической основы исследований.

С самого начала рыночных реформ решению этих проблем уделялось наиболее пристальное внимание. Цель всех решений была неизменной — формирование исполнительного аппарата, соответствующего условиям и потребностям нового экономического строя. Таким образом, административная реформа изначально рассматривалась как существен-

ный и самый трудный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в России с 1990 г.

Успешное проведение административной реформы зависит не только от организационного обеспечения, но и от закрепленного на законодательном уровне нового порядка организации и функционирования исполнительной власти. Поэтому конституционно-правовое и административно-правовое обеспечение мероприятий по административной реформе, подготовка и принятие нормативных правовых актов по реформированию исполнительной власти, является основой осуществления административных реформ.



Основополагающим документом, которым руководствовались в своей работе федеральные министерства и ведомства в течение административной реформы является «Общая концепция административной реформы на 2006–2008 гг.» одобренная Распоряжением Правительства РФ 25 октября 2005 г. N 1789-р. За это время органами исполнительной власти проделана большая работа по внедрению основных положений концепции в деятельность федеральных и региональных министерств и ведомств, выполнению предусмотренных данной концепцией мероприятий. Успешно реализованная административная реформа органов исполнительной власти была направлена на создание оптимальной системы государственного управления, повышению эффективности и результативности государственного аппарата, работа которого должна быть основана на принципах целесообразности, прагматизма и экономичности.

Основной целью, которой является решение неотложных социально — экономических проблем, повышение уровня благосостояния и качества жизни россиян повышения доверия со стороны общества к государству. Однако жизнь вносит свои коррективы и в функционале органов исполнительной власти, способе их построения появляются новые тенденции. Экономические реформы как подоплека административно-политических реформ приводили к трансформации административно-управленческой надстройки.

Так, согласно Указа Президента РФ от 30 сентября 1992 г. N 1147 «О системе центральных органов исполнительной власти» было

установлено, что организационно-правовыми формами центральных органов федеральной исполнительной власти являются: министерство Российской Федерации, государственный комитет Российской Федерации, комитет Российской Федерации, федеральная служба, российское агентство, федеральная инспекция. Федеральное министерство в Указе определялось как «центральный орган федеральной исполнительной власти, осуществляющим руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности. Руководитель министерства — министр входит по должности в состав Правительства Российской Федерации, осуществляет руководство порученной ему сферой деятельности на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство функций» [1].

Таким образом, в переходный период, до административной реформы, федеральное министерство характеризовалось двояким альтернативным образом: и как орган отраслевого управления, руководящий отраслью народного хозяйства или как орган, администрирующий соответствующую сфере деятельности. То есть, от предельно конкретной отрасли управления к более аморфной сфере деятельности.

В последующем Указе N 314 от 09 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [2] федеральное министерство однозначно характеризуется как орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-право-

вому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр); на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, выполняет функцию принятия нормативно-правовых актов, под которой понимается издание на основании и во исполнение законов обязательных для исполнения правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

При этом, министерство в данной установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом; министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции: утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении; регулирует фонды, штаты, численность служб и агентств, дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение.

Анализ принятых нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ также позволяет сделать вывод о том, что единый подход

к определению правового статуса и объема компетенции федеральных органов исполнительной власти в целом, и федеральных министерств в частности, до сих пор не определен. Например, федеральным министерствам все чаще поручаются выполнение функций по управлению имуществом ликвидированных агентств, агентства приобретают контрольно-надзорные полномочия, лицензионно-разрешительные полномочия, присущие более федеральным службам. Поэтому, на наш взгляд, необходимо принять Федеральный закон «О системе федеральных органов исполнительной власти», в котором необходимо детально регламентировать принципы и порядок формирования этих органов, организационно-правовые формы, их место в системе исполнительной власти, правовой статус, подчиненность, порядок их взаимодействия с другими ветвями власти, а также с органами исполнительной власти субъектов РФ и общественными объединениями.

В дальнейшем, а именно в период от принятия очередного Указа Президента N 636 от 21 мая 2012 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти» по настоящее время, прослеживается новая тенденция в статусе федеральных министерств, из органов управления в соответствующей сфере деятельности министерство превращается в орган, осуществляющий управление определенной территорией по практически всему спектру вопросов. Так, образованное в соответствии с указом N 636 Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока осуществляет следующие функции на терри-



тории Дальневосточного федерального округа: координирует деятельность по реализации государственных программ и федеральных целевых программ; управляет федеральным имуществом; контролирует осуществление органами государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации.

В дальнейшем, в Постановлении Правительства РФ от 31 мая 2012 г. N 534 «Вопросы Министерства РФ по развитию Дальнего Востока» министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на территории Дальневосточного федерального округа следующие функции [3]: координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных, по управлению федеральным имуществом, расположенным на территории Дальневосточного федерального округа, а также по контролю осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации [4]. Также Министерство осуществляет согласование в установленном порядке проектов концепций государственных и федеральных целевых программ, государственных программ и федеральных целевых программ, в том числе долгосрочных, координацию деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа; функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ комплексного развития территорий Дальне-

восточного федерального округа; функции координатора приоритетных инвестиционных проектов, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа; согласование проектов создания на территории Дальневосточного федерального округа особых экономических зон и зон территориального развития; осуществляет полномочия собственника в отношении расположенного на территории Дальневосточного федерального округа федерального имущества.

В дальнейшем идея создания федеральных министерств, осуществляющих государственное управление не в сфере деятельности, а на определенной территории оказалась востребованной, что привело к созданию сначала Министерства по делам Северного Кавказа [5], а затем и Федерального министерства по делам Крыма (упразднено). Так, Минкавказ России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа и координации деятельности по реализации на территории Северо-Кавказского федерального округа государственных программ и федеральных целевых программ [6]. Он осуществляет координацию, разработку и реализацию государственных программ по социально-экономическому развитию Северо-Кавказского федерального округа; функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ комплексного развития Северо-Кавказского федерального округа; функ-

ции координатора приоритетных инвестиционных проектов, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа.

Аналогично, министерство Российской Федерации по делам Крыма являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на территории Крымского федерального округа функции по разработке проектов государственных программ по развитию Крымского федерального округа, координации деятельности по реализации этих программ и контролю за осуществлением органами государственной власти Республики Крым и г. Севастополя полномочий Российской Федерации, передаваемых им в соответствии с законодательством Российской Федерации [7]. Министерство Российской Федерации по делам Крыма осуществляло: координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов при разработке и реализации мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития Крымского федерального округа, в том числе мер государственной поддержки; координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти при разработке и реализации инвестиционных программ субъектов естественных монополий в целях обеспечения социально-экономического развития Крымского федерального округа; разработку проектов государственных программ по развитию Крымского федерального округа; координацию деятельности по реализации государственных программ по развитию Крымского федерального округа.

Таким образом, создание федеральных министерств, ориентированных на управление не в отрасли, не в соответствующей сфере деятельности, а на территории, округе, группе субъектов. Сфера деятельности министерства становится территорией, территория есть сфера, радикально меняются управленческие функции министерства, уходит функция выработки политики и нормативного регулирования, в приоритете функция управления имуществом контроля за органами исполнительной власти субъекта, вместо подчиненных служб и агентств. Им присущи:

1. Отсутствие традиционных для министерств функций выработки политики и нормативного регулирования.
2. Усиливается контрольно-надзорная составляющая за органами исполнительной власти субъекта, соответствующей территории.
3. Министерством территориального типа самостоятельно реализуется агентская функция управления государственным имуществом.
4. Поскольку названные министерства уже находятся на соответствующей территории (округ, субъект федерации) им не обязательно иметь свои территориальные органы.
5. В ведении министерств территориального типа отсутствуют подчиненные службы и агентства, в их функциях нет необходимости.

Также, на наш взгляд, не совсем соответствует требованиям оперативного управления в работе федеральных министерств и система распределения бюджетных средств. В настоящее время в соответствии с установленным порядком, Министерством финансов эти средства направляются в ведение федераль-



ных агентств: при распределении этих средств федеральное министерство, по своему статусу принимает самое активное участие, оно утверждает это распределение, вносит в Минфин проект бюджета, министерство наделено правом контроля за деятельностью федеральных служб и агентств, но в то же время не может самостоятельно и оперативно оперировать этими средствами.

Такой порядок фактически лишает министерства рычагов финансового воздействия на федеральные службы и агентства, но в то же время — не снимает с него ответственности за своевременное и целевое использование этих средств. В федеральных министерствах территориального типа такой проблемы не существует, в целом по своим задачам они отчасти приближены и напоминают легендарные совнархозы, органы исполнительной власти соответствующей территории, так, например, во второй половине 50-х годов на территории Московского региона действовал Московский совнархоз.

законодательства РФ. 2012. N 28. Ст. 3898.

5. Утверждено постановлением Правительства РФ от 16 июня 2014 г. N 549.

6. Собрание законодательства РФ. 2014. N 25. Ст. 3318.

7. Собрание законодательства РФ. 2014. N 20. Ст. 2536.

### Примечания

1. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_962](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_962).

2. Российская газета. 2004. N 50; Собрание законодательства РФ. 2004. N 11. Ст. 945.

3. Российская газета. 2012. N 125; Собрание законодательства РФ. 2012. N 23. Ст. 3028.

4. Российская газета. 2012. N 153; Собрание