ТИГРАН ЗАНКО

Несозданные министерства

Современная система федеральных органов исполнительной власти получила своё правовое закрепление в контексте административной реформы с принятием Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». «Трёхвидовая» (или как указывается в некоторых источниках, «трёхзвенная») система, состоящая из федеральных министерств, агентств и служб, остаётся неизменной, однако за прошедшие 11 лет [Барциц, 2008. С. 40] произошли значительные изменения и преобразования структуры федеральных органов исполнительной власти [1, 2].

Одной из тенденций в развитии структуры федеральных органов исполнительной власти стало создание министерств по территориальному принципу. Так, были созданы Министерство по развитию Дальнего Востока, Министерство по делам Крыма (предполагается его упразднение к 1 декабря 2015 года), Министерство по делам Северного Кавказа. Высказываются идеи по созданию отдельного **министерства по делам Арктики** [3], поскольку данный регион является стратегически важным для страны. Возможно, орган, занимающийся вопросами развития Арктической зоны, может быть создан как федеральное агентство, т.е. будет, в основном, выполнять координирующие функции.

Предлагалось воссоздание самостоятельного **министерства торговли**. Такую инициативу 1 июня 2006 года озвучил Председатель правительства М.Е. Фрадков. Примечательно, что сам М.Е. Фрадков возглавлял одноимённое министерство до его упразднения в 2000 году. Против создания министерства торговли высказался заместитель министра экономического развития А.В. Шаронов: «С тех пор, как торговля была разгосударствлена и либерализована, иметь отдельное министерство – это слишком» [4]. Впоследствии в 2008 году функции выработки государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере торговли были переданы от Министерства экономического развития и торговли преобразованному Министерству промышленности и энергетики.

Высказывалась идея создания отраслевого **министерства рыбного хозяйства** либо **министерства возобновляемых природных ресурсов**, в компетенцию которого входили бы также вопросы лесного и охотничьего хозяйства [5]. С инициативой в 2013 году выступил руководитель федерального агентства по рыболовству А.А. Крайний. В контексте преобразований предлагалось упразднить Росрыболовство и Рослесхоз, а также передать полномочия Министерства сельского хозяйства, Министерства природных ресурсов и экологии, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования вновь создаваемому Министерству и подведомственной ему службе, наделённой контрольными полномочиями в данной сфере. С темой возобновляемых ресурсов непосредственно связана область переработки отходов и вторичных ресурсов. Так, в 2014 году Минстрой России выступил с предложением по созданию федеральной службы по регулированию рынка переработки отходов и вторичных ресурсов – «Росвторресурс» [6].

По мнению президента РАН В.Е. Фортова, с целью разрешения серьёзнейших проблем в науке необходи-

1 Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20. Ст. 2290.

2 О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 года № 636 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 22. Ст. 2754.

3 Нечаев В. / Вячеслав Нечаев // Известия. 2014. 4 декабря. Режим доступа: http://izvestia.ru/news/580281

4 Климюк С. Для Фрадкова торг уместен [Электронный ресурс] / София Климюк // Газета.ru. 2006. 1 июня. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/2006/06/01/oa_201991.shtml

5 Писарёва К. Росрыболовство раскинуло сети на министерство [Электронный ресурс] / Ксения Писарева // Коммерсант.ru. 2013. 18 января. Режим доступа: http://www.kommersant.ru/doc-rss/2106584

6 Погосян А. Отходами займётся новая федеральная служба [Электронный ресурс] / Арсений Погосян // Известия. 2014. 5 августа. Режим доступа: http://izvestia.ru/news/574831

ТИГРАН ЗАНКО, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России (119454, Москва, проспект Вернадского, 76), доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. E-mail: tigranzanko@gmail.com

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению предложений по созданию новых федеральных органов исполнительной власти, аргументов и контр-аргументов в пользу таких преобразований. Основной акцент в исследовании делается на несозданные по тем или иным причинам федеральные министерства. Приведённые в статье примеры преобразований в целом обозначают вектор развития структуры федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административная реформа, федеральное министерство, федеральное агентство, федеральная служба, преобразования органов власти.

мо создание **министерства науки и техники**[7]. Идея создания подобного министерства в обновлённой системе федеральных органов исполнительной власти не нова – до 2000 года действовало Министерство науки и технологий Российской Федерации, функции которого были переданы Министерству промышленности, науки и технологий Российской Федерации, которое, в свою очередь, просуществовало до 2004 года, а функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в данной сфере были переданы Министерству образования и науки. Это один из наиболее ярких примеров создания новых механизмов управления и изменения подведомственности важнейшей сферы на протяжении относительно небольшого, с точки зрения государственного управления, периода времени.

Инициативы по созданию новых министерств звучат и на самом высоком уровне. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин не исключает идею создания **министерства космоса**. С таким предложением В.В. Путин выступил в 2013 году на совещании по развитию космической отрасли во время своей рабочей поездки в Дальневосточный федеральный округ. Президент отметил, что «Россия должна сохранить статус ведущей космической державы, а результаты космической деятельности должны давать большую практическую отдачу…», для этого одной из принципиальных задач является определение структуры управления самой отраслью. Президент обозначил организационные причины такой необходимости: существуют министерства, у которых нет комплекса, которым они руководят, а занимаются только вопросами выработки методики, в то же время «в космической отрасли практически всё принадлежит государству, либо государство имеет контрольный пакет»[8], а создание министерства космоса позволило бы также консолидировать ракетно-космическую промышленность.

Существует противоречивая информация о возможности создания **министерства малого бизнеса** путём слияния МСП банка, Агентства кредитных гарантий и профильного департамента Министерства экономического развития Российской Федерации[9]. В свою очередь, против создания такого министерства высказался Уполномоченный по защите прав предпринимателей при Президенте Б.Ю. Титов, аргументировав свою позицию тем, что перечисленные структуры – это прежде всего финансовые институты, занимающиеся инвестиционной деятельностью, а специальный орган управления малым бизнесом необходимо «создавать на базе системных организаций, которые занимаются всем комплексом проблем развития всего бизнеса, а не только малого»[10].

Председатель комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам семьи, женщин и детей Е.Б. Мизулина поддерживает идею создания **министерства семьи и демографии**[11]. По мнению Е.Б. Мизулиной, демография является одной из важнейших проблем в стране, соответственно, вопросами государственного управления в этой сфере должен заниматься самостоятельный орган в статусе министерства, а не отдельный департамент. Со схожим предложением выступал и Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка П.А. Астахов[12], в том числе, особое внимание в деятельности нового министерства он предлагал уделять вопросам детей-инвалидов и сирот. По словам П.А. Астахова, управление в этой сфере на данный момент осложнены тем, что функции распределены между 19 федеральными органами исполнительной власти.

С течением времени те или иные планы преобразований в системе федеральных органов исполнительной власти могут приобретать новую форму реализации. Так, ещё в 2010 году министр экономического развития Э.С. Набиуллина поддержала идею создания **министерства финансовых рынков –** «мегарегулятора» для контроля за инвестиционными и страховыми компаниями, а также финансовыми рынками[13]. Однако после утверждения Э.С. Набиуллиной в качестве Председателя Центрального банка в 2013 году были сначала объединены Федеральная служба по финансовым рынкам и Федеральная служба страхового надзора, а их полномочия были переданы Центральному банку, т.е. вовсе выведены из сферы компетенции исполнительной власти.

Сложно представить сферу деятельности, не охваченную полномочиями определённого органа исполнительной власти. Новые министерства зачастую образуются на основе уже существующих. Так, на основе преобразования Роспатента предлагается учреждение **министерства по авторским правам**[14]. Основная идея – обеспечить сосредоточение различ-

7 Российской науке нужны новые закон и министерство [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2014. 5 февраля. Режим доступа: http://ria.ru/science/20140205/993240013.html

8 Совещание о перспективах развития космической отрасли [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 2013. 12 апреля. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/events/president/news/17885

9 Милюкова Я. Министерство малого бизнеса [Электронный ресурс] / Яна Милюкова, Светлана Бочарова // РБК. 2015. 24 февраля. Режим доступа: http://rbcdaily.ru/economy/562949994106868

10 Титов не поддержал возможность создания министерства малого бизнеса [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2015. 24 февраля. Режим доступа: http://ria.ru/economy/20150224/1049350446.html

11 Мизулина поддерживает идею создания министерства семьи [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2013. 30 июля. Режим доступа: http://ria.ru/society/20130730/953010804.html

12 Астахов: новое детское ведомство не должно ограничиться бедами сирот [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2013. 21 января. Режим доступа: http://ria.ru/interview/20130121/919050288.html

13 Арабов П. Министерство финансовых рынков [Электронный ресурс] / Павел Арабов // Известия. 2010. 6 декабря Режим доступа: http://izvestia.ru/news/368821

14 Панов П. Роспатент превратят в министерство по авторским правам [Электронный ресурс] / Павел Панов, Светлана Поворазнюк // Известия. 2013. 26 марта. Режим доступа: http://izvestia.ru/news/547365

ных инструментов и государственных услуг в сфере создания, правовой охраны, использования и защиты интеллектуальной собственности.

Не менее важными представляются предложения о новых федеральных службах и федеральных агентствах. Так, например, в разное время звучали идеи по созданию новых органов власти в системе управления юстицией. **Федеральная служба пробации**[15]должна была осуществлять государственный контроль и реализацию государственной политики в области исполнения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы. **Федеральная служба судебной охраны**[16] – расследовать преступления, совершённые в отношении судей и самими судьями. Инициатива по организации **федеральной службы расследований**[17] воплотилась в создании Следственного комитета Российской Федерации.

Федеральная служба расследований в Российской Федерации подразумевала некую аналогию с американским ФБР (FBI – Federal Bureau of Investigations, Федерального бюро расследований), а **Федеральная служба по надзору за безопасностью средств медицинского назначения и пищевых продуктов**[18] должна была стать аналогом американского Управления по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов (FDA – Food and Drug Administration), объединив функции Росздравнадзора, Роспотребнадзора и Росздрава, став, таким образом, «мегарегулятором» на потребительском рынке.

В числе проектов федеральных агентств также можно назвать **федеральное агентство по охране памятников ЮНЕСКО**[19] (ранее вопросами охраны памятников культуры в целом занималась Росохранкультура, упразднённая в 2011 году); **федеральное агентство по делам ветеранов**[20] (на данный момент вопросы поддержки ветеранов распределены между Минобороны России, Минтрудом России и Минздравом России, что приводит, по мнению авторов предложения, к размытию ответственности и понижению качества государственного управления в этой сфере); **федеральное агентство по государственной службе**[21] (на данный момент вопросами управления в этой сфере занимается Департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Минтруда России).

Ещё одной важной научной и практической проблемой является определение темпа и периодичности преобразований, так как любые, даже самые необходимые преобразования в системе органов власти, ломают устоявшийся порядок управления, создают на некоторое время «управленческий вакуум», который связан с начальным организационным периодом в деятельности преобразованного или вновь созданного органа власти; а также приводят к ситуации, при которой каждые несколько лет изменяется механизм управления важнейшими сферами государственного управления.

Литература

Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект: монография / И.Н. Барциц. Москва: Формула права, 2008. 508 с.

15 Перспективы создания службы пробации в России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Воронежской области. 2013. 27 марта. Режим доступа: http://ombudsman-vrn.ru/index.php/2013-03-21-13-40-29/vzaimodeistvie-s-gosudarstvennimi-organami/343-perspektivy-sozdaniya-sluzhby-probatsii-v-rossii

16 Барщевский М. Суд идёт. Сам [Электронный ресурс] / Михаил Барщевский, Андрей Клишас, Сергей Пашин, Михаил Федотов // Российская газета. 2015. 12 марта. Режим доступа: http://m.rg.ru/2015/03/13/sud.html

17 Что такое ФСР? [Электронный ресурс] // URAL.RU. 2001. 16 мая. Режим доступа: http://www.ural.ru/news/life/2001/05/16/news-7938.html

18 В России создадут «мегарегулятор» потребительского рынка [Электронный ресурс] // Лента.ru/ 2007. 9 февраля. Режим доступа: http://m.lenta.ru/news/2007/02/09/regulate/

19 Козлов П. Управление памятниками ЮНЕСКО в России отдадут новому ведомству [Электронный ресурс] / Петр Козлов // Известия. 2013. 15 января. Режим доступа: http://izvestia.ru/news/542832

20 Рункевич Д. В Российской Федерации может появиться агентство по делам ветеранов [Электронный ресурс] / Дмитрий Рункевич, Елена Малай // Известия. 2014. 9 июля. Режим доступа: http://izvestia.ru/news/573558

21 Медведев подумает над созданием федерального агентства по госслужбе [Электронный ресурс] // РИА Новости. 2012. 14 марта. Режим доступа: http://ria.ru/society/20120314/594567716.html

UNCREATED MINISTRIES

TIGRAN ZANKO, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Chair of Public Administration and Law, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO-University) (119454 Moscow, Vernadskogo prosp., 76), Associate Professor of the Chair of Legal Regulation of Public and Municipal Service, RANEPA. E-mail: tigranzanko@gmail.com

Summary: The ideas and proposals for the creation of new federal executive bodies, arguments and counter-arguments in favor of such transformations are considered in the article. The main focus of the study is made on uncreated for whatever reason federal bodies. The examples provided in the article indicate the transformation vector within the structure of the federal executive authorities.

Keywords: administrative reform, federal ministry, federal agency, federal service, transformations of public authorities

References

Barcic, I.N. Reforma gosudarstvennogo upravlenija v Rossii: pravovojaspekt: monografija [The reform of public administration in Russia: legal aspect] / I.N. Barcic. – Moskva: Formula prava, 2008. – 508 s.