

Л. П. Волкова*

О формировании компетенции федеральных органов исполнительной власти

Конституционное закрепление институтов исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ ставит задачу формирования правового статуса федеральной исполнительной власти и ее институционализации в систему специализированных органов государственного управления, представленных в отечественной и зарубежной практике министерствами и ведомствами.

Федеративное устройство государства предполагает различные вариации распределения полномочий между центром и регионами. Геополитическая ситуация, экономические кризисы и подъемы, отношение центра к автономным единицам и всевозможные сочетания иных внешних и внутренних условий, объективных и субъективных факторов предопределяют объем сосредоточенной на федеральном уровне административной деятельности.

* Доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной академии права, кандидат юридических наук, доцент.

Вопрос о компетенции федеральных органов исполнительной власти принадлежит к числу наиболее актуальных вопросов. Вокруг него не прекращается жесткая полемика с момента первых реформ федеративных отношений. Более определенно эта проблема разрешена в отношении предметов исключительно федерального ведения. Что же касается совместного ведения, то дискуссии не затихают и по настоящее время. Здесь идет пересечение федеральных и региональных интересов. Граница, где заканчивается свобода федерального центра и начинается свобода региона, представляет спорный момент и в теории, и на практике. Правовой конструкции, позволяющей определить координаты федеральных или региональных интересов в единой плоскости предметов совместного ведения, пока не создано. Хотя, вероятно, полной гармонии интересов добиться невозможно вследствие неоднозначной природы самих факторов, влияющих на формирование федерального или регионального интересов. Иными словами, идеальной схемы разграничения полномочий быть не может. Тем не менее выработать цивилизованные критерии, помогающие определить соединяющие грани целей и действий исполнительной власти федерального и регионального уровней в едином поле, можно и нужно.

Для того чтобы действия федеральной и региональной исполнительной властей были в совместном предмете продуктивными, необходим оптимальный баланс интересов, задающий единый вектор развития общественных отношений. Функциональный срез федеральной и региональной исполнительной власти в совместном предмете должен обеспечивать решение единых задач, но с преломлением на территориальный масштаб и методы деятельности.

Основой формирования компетенции федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) выступают предметы ведения, закрепленные в ст. 71 Конституции РФ. Суть предмета ведения федерального уровня предполагает наличие двух компонентов для приведения в движение отношений – законодательного и управленческого. Первоначально следует законодательное оформление отношений, составляющих или вытекающих из предмета ведения, затем выстраивается линия по управленческому воздействию в рамках, заложенных самим законодательным актом.

Характер закрепляемых в законе полномочий исполнительного органа с точки зрения объема и содержания различен. Иногда для уяснения картины компетенционного статуса ФОИВ требуется рассмотрение нескольких законодательных актов. Все зависит от содержания предмета ведения. Если предмет ведения – конкретная отрасль, сфера деятельности, то, как правило, приходится руководствоваться положениями двух, трех и даже более законов. Дальнейшая конкретизация и детализация законодательно установленной компетенции происходит в специальном подзаконном акте (положении), устанавливающем статус органа. Актами Президента РФ, Правительства РФ могут дополняться либо ликвидироваться функции и полномочия органа. Ведомственными нормативными актами происходит уточнение или более подробное дробление функций и полномочий.

В предмете исключительного ведения законодательствует только один субъект. Исполнительство может осуществляться на трех уровнях с определением роли каждого субъекта. Однако непосредственное руководство, управление, а в случае необходимости и регулирование осуществляет только федеральная исполнительная власть в лице Правительства РФ и

специально уполномоченного органа. Если предмет ведения является объектом интереса нескольких ФОИВ, то границы их интересов регулируются положениями об органах, актами Правительства РФ, иногда — законом. Хотя, к сожалению, это происходит не всегда, и у органов появляется конкурирующая компетенция.

Предметный состав ведения Российской Федерации предопределил характер деятельности федеральной исполнительной власти. Можно сказать, что ФОИВ выступают инструментом непосредственного претворения задач, возложенных на государство, организуют его жизнь в самых ответственных, сложных направлениях. Итоговая деятельность федеральной исполнительной власти, исходя из предметов исключительного ведения, направлена, с одной стороны, на сохранение самого государства посредством обеспечения реализации его экономической, политической, социальной, оборонительной и охранительной функций, а с другой — на защиту функциональной способности системы исполнительной власти посредством механизмов воздействия на нижележащие ее уровни (региональную и муниципальную).

Интересы Российской Федерации, находящиеся в трех плоскостях — личность, общество, государство — и нашедшие свое выражение в предметах ведения блока «национальная безопасность», объективно требуют централизации, ибо их защита должна исходить из объективной необходимости, а не из субъективного усмотрения.

Федеральный уровень исполнительной власти концентрирует полномочия, которые объективно необходимы для выживания государства. В первую очередь государство нуждается в безопасности. Содержание функции безопасности подразумевает принятие мер (от цивилизованных до силовых) по нейтрализации любой угрозы независимо от источника, если на карту поставлены жизненно важные интересы личности, общества, государства.

В условиях обостряющихся негативных общественных процессов — сепаратизма, межнациональных, религиозных конфликтов, терроризма, экстремизма — возникает потребность в формировании чрезвычайного законодательства¹. В целях сохранения конституционного строя, системы государственной власти, единства экономического и правового пространства, гражданского мира и согласия средства и методы реализации чрезвычайного законодательства должны быть своевременными, реальными, адекватными характеру угроз и не выходить за рамки законности. Исполнительная власть способна оперативно реагировать на любые экстремальные ситуации, обеспечивая слаженную работу государственных демократических институтов, защиту прав и свобод граждан.

Многоаспектность института общественной безопасности позволяет выделить направления, требующие мер поддержания и охраны исключительно федерального уровня, и направления, допускающие региональное присутствие. Первые связаны с особым характером источника угроз и опасности, они затрагивают, как правило, интересы одновременно трех уровней — личности, общества, государства.

Средства воздействия исполнительной власти на конфликтные ситуации весьма разнообразны — от предостережения и запрещения деятельности до применения боевой техники и Вооруженных Сил. Здесь наибо-

¹ Подробнее об этом см.: *Фомин А. А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве / под ред. И. Н. Сенякина. Пенза, 2002.*

лее ярко проявляются правоприменительные полномочия исполнительной власти, лежащие в основе деятельности специальных государственных структур, создаваемых для обеспечения безопасности во внутренней и внешней сфере.

Динамика общественных процессов постиндустриального периода расширяет управленческие горизонты, охватывая новые объекты. В таких условиях требуется задавать единые параметры экономических, социально-культурных, национальных начал.

Сегодня на уровне федеральной исполнительной власти определяется государственная политика и разрабатываются программы в области культуры, образования. Культура, образование – это не только сферы реализации культурных и образовательных прав граждан. Манипулирование культурными и образовательными ценностями с привнесением национального фактора служит детонатором национальных и политических потрясений.

Не случайно в преамбуле Основ законодательства Российской Федерации о культуре¹ отмечена неразрывная связь создания и сохранения культурных ценностей, приобщения к ним всех граждан с укреплением целостности и суверенитета Российской Федерации.

Общий анализ основных направлений деятельности ФОИВ в предметах исключительного ведения Российской Федерации позволяет сформулировать выводы.

1. Рассредоточение полномочий и функций ФОИВ по представленным блокам и направлениям в рамках предметов исключительного ведения Российской Федерации условно. Многие полномочия и функции не позволяют отнести их с абсолютной долей точности к тем или иным направлениям. Так, например, деятельность ФОИВ в области геодезии и картографии можно отнести и к оборонному, и к экономическому блоку. Таможенное регулирование направлено на обеспечение безопасности государства, а также способствует функционированию единого экономического пространства.

2. Деятельность ФОИВ по предметам ведения Российской Федерации не является исключительной. Законодательно здесь закрепляется и доля участия нижестоящих структур исполнительной вертикали. Содержание и объем такой доли различны: от непосредственного осуществления полномочий до участия в конкретном виде деятельности по предмету исключительного ведения Федерации. К примеру, основу для формирования законодательства в области обороны составляет Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»². Данным законодательным актом полномочия в области обороны закрепляются за ФОИВ, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Законом полномочия детализируются в отношении федерального Правительства. Полномочия регионального и муниципального уровня Закон ограничивает формулировкой: «во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции ... обеспечивают исполнение законодательства в области обороны» (ст. 7).

Полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области обороны конкретизируются в ином

¹ Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изм. от 2007 г.) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615; Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

законодательстве об обороне: Федеральном законе от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (с изм. от 2007 г.) «О воинской обязанности и военной службе»¹, Федеральном законе от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»², Федеральном законе от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (с изм. от 2007 г.) «О гражданской обороне»³.

Несмотря на то, что деятельность в исключительном предмете ведения может распределяться по трем уровням исполнительной власти, полномочия по нормативно-правовому регулированию, функции по оказанию услуг, контролю и надзору сосредотачиваются исключительно на уровне ФОИВ.

3. Исключительный предмет ведения федерального уровня является, как правило, полем приложения компетенции нескольких ФОИВ. Например, космическое пространство – объект интереса Министерства обороны, Федерального космического агентства; безопасность – Федеральной службы безопасности, Службы внешней разведки, Министерства обороны РФ, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю; Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы охраны РФ, ядерные материалы – Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федерального агентства по атомной энергии, Министерства промышленности и энергетики РФ.

Некоторые предметы ведения охватываются границами компетенции одной федеральной структуры (таможенное регулирование осуществляется Федеральной таможенной службой), разными ведомственными органами в составе одного министерства – в зависимости от содержания предмета. Например, полномочия и функции по предметам ведения федерального транспорта, путей сообщения осуществляются Министерством транспорта РФ и входящими в его состав Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, Федеральным агентством воздушного транспорта, Федеральным дорожным агентством, Федеральным агентством железнодорожного транспорта, Федеральным агентством морского и речного транспорта.

4. Предмет исключительного ведения Российской Федерации выступает объектом управленческого воздействия и Правительства России и ФОИВ. Объем закрепления полномочий Правительства и ФОИВ в нормативных актах, регулирующих соответствующий предмет ведения, не равномерен:

а) в законодательном акте указываются только полномочия Правительства;

б) в законодательном акте используется обобщенное указание полномочий ФОИВ без разграничения их на компетенцию органа общей и специальной компетенции;

в) полномочия Правительства РФ рассредоточены по всему нормативному акту;

г) в законодательном акте закрепляются полномочия Правительства РФ и специально уполномоченного органа;

д) в законодательном акте устанавливаются полномочия Правительства РФ и разграничиваются полномочия ФОИВ;

е) полномочия ФОИВ законом не устанавливаются;

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1382; 2007. № 50. Ст. 6241.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.

³ Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 799; 2007. № 26. Ст. 3076.

ж) разграничение полномочий ФОИВ осуществляется подзаконным нормативным актом.

5. Некоторые ФОИВ для осуществления возложенных на них полномочий и функций обладают правом создания специальных служб (Федеральная пограничная служба, Гидрометеорологическая служба, Государственная метрологическая служба и др.), учреждений (государственные научные метрологические центры, Академия криптографии ФСБ), для решения отдельных задач — специальных сил (Вооруженные Силы, внутренние войска, ОМОН, иные воинские формирования).

Федеральная исполнительная власть стремится занимать верхние этажи при отдаче приоритета решению важнейших для функционирования государства проблем. Поэтому в совместных предметах ведения законодатель постарался отвести решающую роль федеральной власти по всему спектру полномочий, чтобы держать под контролем всю ситуацию в масштабе подведомственных сфер и отраслей. Исполнительная власть субъектов Федерации получает полномочия более элементарного порядка.

Положения статьи 72 Конституции РФ и федерального законодательства, регулирующего полномочия федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения, позволяют вывести следующие направления совместной компетенции ФОИВ и органов исполнительной власти субъекта РФ: экономика и инфраструктурная система; социально-культурная сфера; природопользование и ресурсы; экология; правопорядок и общественная безопасность.

Здесь действует огромный массив законодательных и подзаконных нормативных актов, формирующих полномочия органов исполнительной власти федерального уровня.

Экономический блок вопросов совместного ведения далеко не прост. Ведь очень сложно разграничить экономические вопросы между федеральными органами и органами власти субъектов РФ. Экономика — это всегда основополагающее направление в деятельности исполнительной власти, которая обеспечивает материальную основу исполнения возложенной компетенции. У кого больше ресурсов, финансовых, экономических рычагов, тот и проявляет себя монополистом в плане полномочий.

Так, например, в совместную компетенцию, исходя из конституционного положения, в блок вопросов экономики и инфраструктуры включаются промышленность, транспорт (за исключением федерального), строительство, архитектура, градостроительная деятельность, агропромышленный комплекс, управление собственностью, налоговое регулирование, социально-трудовая сфера, хозяйственно-обслуживающий комплекс (почтовая связь, защита прав потребителей, жилищно-коммунальное хозяйство).

Экономический предмет исполнительной власти первого и второго уровня регулируется законодательными актами, затрагивающими различные вопросы (направления) экономической и хозяйственной деятельности.

Например, в области управления имуществом действует пакет нормативных актов, регулирующих отдельные вопросы: обеспечение эффективного использования имущества; создание, реорганизация и ликвидация государственных унитарных предприятий; управление государственными унитарными предприятиями; приватизация государственного имущества; банкротство и другие.

Блок законов направлен на регулирование агропромышленного комплекса, социально-трудовой сферы.

Отдельными законодательными актами регулируются некоторые направления экономической деятельности: порядок установления тарифов на услуги организаций коммунального комплекса; организация и проведение лотерей; контроль за оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; государственная поддержка малого предпринимательства; лицензирование отдельных видов деятельности; инвестиционная деятельность; поддержка лизинговой деятельности; внешнеэкономическая деятельность, дорожная деятельность, градостроительная деятельность, деятельность в области почтовой связи, использование атомной энергии и другие.

Социальный блок вопросов совместного ведения, предопределяющий полномочия органов исполнительной власти, составляют конституционные положения п. «д» (охрана памятников истории и культуры), п. «е» (общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта), п. «ж» (координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства).

В массиве законодательного и подзаконного материала выстраивается компетенция ФОИВ в предметах совместного ведения, закрепленная в положениях об этих органах.

Сопоставление предметных сфер деятельности ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов РФ, вытекающих из действующего законодательства, с предметами ведения, закрепленными в ст. 72 Конституции РФ, позволяет сформулировать следующие выводы:

1) некоторые предметы не вошли в конструкцию статьи 72 Конституции РФ.

Если рассматривать положения статьи 72, то блок экономических вопросов, которыми ограничивалась бы деятельность органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, составили бы полномочия исключительно в объеме п. «г» (разграничение государственной собственности); п. «и» (установление общих принципов налогообложения и сборов); п. «о» (координация внешнеэкономических связей субъектов РФ). Как видно из приведенных вопросов совместного ведения ФОИВ и органов исполнительной власти субъектов РФ, экономический блок предметов не ограничивается конституционными положениями. К совместному ведению в сфере экономики можно отнести: почтовую связь; автомобильные дороги; сельское хозяйство; инвестиции; контроль за оборотом спиртосодержащей продукции; отдельные отрасли промышленности; использование атомной энергии.

Правовое закрепление данных предметов в Конституции РФ диктуется необходимостью уточнения и конкретизации сфер государственного регулирования и управления. К примеру, такой предмет, как «связь» отнесен ст. 71 Конституции РФ к исключительно предмету ведения, в законодательстве о почтовой связи она является объектом воздействия со стороны государственных органов как федерального, так и регионального уровней. То же можно отметить и в отношении транспорта. Ст. 71 отнесла федеральный транспорт и пути сообщения к предмету исключительного федерального ведения. Федеральным законом от 8 января 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Федерации»¹ автомобильные дороги, можно заметить, отнесены к совместному ведению;

2) отдельные вопросы, например, в области налогообложения, отнесены и к исключительным предметам ведения (федеральные налоги) и предметам совместного ведения (установление общих принципов налогообложения).

Компетенция органов исполнительной власти федерального уровня в этой области не разграничивается на компетенцию исключительно федеральную и совместную. Здесь формируются полномочия в зависимости от законодательно установленной компетенции для федерального и регионального уровней, т. е. по налоговым вопросам идет разграничение законодательной сферы на исключительную федеральную и на совместную;

3) Конституция РФ относит к предмету совместного ведения координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров РФ (п. «о» ст. 72).

Исходя из Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»², Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»³, Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»⁴ данный предмет целесообразнее было бы отнести к исключительному предмету ведения, так как полномочия по данным вопросам осуществляются ФОИВ. В ст. 72 Конституции РФ в качестве предмета ведения можно было бы закрепить «международные договоры по вопросам ведения субъекта РФ, внешнеэкономические связи».

В теории и практике администрирования вопрос о порядке формирования компетенции органов исполнительной власти по предметам совместного ведения является одним из главных вопросов. От его разрешения зависит стабильность и устойчивость системы исполнительной власти, качество решения стоящих перед ней задач и объем компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ.

¹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1999. № 2. Ст. 231.