



УДК 342.6

М. А. Кушко

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ,
Москва, Российская Федерация,
marykush91@yandex.ru

ФАКТОРЫ ИЗМЕНЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ И УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОСТИ

Аннотация. В статье приводится анализ причин изменения статуса органов исполнительной власти: их создания и ликвидации, переподчинения, а также факторы, способствующие перегруппировке их полномочий. Рассмотрены две разновидности классификации таких факторов, каждая из которых проиллюстрирована примерами. Выявлена тенденция формирования органа для достижения определенных поставленных задач, особенно характерная для зарубежных государств. Проанализированы основные тенденции в преобразовании системы органов исполнительной власти 1940–1990-х годов. Названы решения, которые принял законодатель для переустройства системы, в частности для ликвидации органов. Сделан вывод о том, что системы органов исполнительной власти меняются либо стихийным, революционным путем, как правило под влиянием внешних или внутренних обстоятельств в государстве, либо такие причины не обозначены законодателем настолько точно, насколько это позволило бы выявить некоторую закономерность в их формировании.

Ключевые слова: факторы изменения компетенции органов; функции органов; объективные факторы; субъективные факторы; министерства; комиссариаты.

UDC 342.6

M. A. Kushko

Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation,
marykush91@yandex.ru

FACTORS OF CHANGE IN COMPETENCE OF FEDERAL EXECUTIVE BODIES IN HISTORICAL RETROSPECTIVE AND IN MODERN CONDITIONS

Abstract. The article provides an analysis of the reasons for the change in the status of executive authorities: their creation and liquidation, reassignment, as well as factors contributing to the regrouping of their powers. Two types of classification of such factors are considered, each of which is illustrated by examples. The tendency of the formation of a body to achieve certain tasks has been revealed, especially characteristic of foreign countries. From 1940 to the 1990s, the main trends in the transformation of the system of executive authorities were analyzed. The decisions taken by the legislator for the restructuring of the system, in particular for the liquidation of bodies, are named. It is concluded that the systems of executive authorities change either spontaneously, in a revolutionary way, as a rule under the influence of external or internal circumstances in the state, or such reasons are not indicated by the legislator as accurately as it would allow to identify some pattern in their formation.

Keywords: factors of change in bodies competence; bodies functions; objective factors; subjective factors; ministries; commissariats.

Введение

Неизменно актуальным остается вопрос о том, что способствует изменению такой системы, как государство, является ли процесс изменения постепенным и существуют ли объективные закономерности, позволяющие предугадать состояние системы в будущем.

Органы исполнительной власти, как и любые институты, имеют свои жизненные циклы. Такую продолжительность совместно с причинами, определяющими создание, ликвидацию, реорганизацию органов, легко установить путем анализа положений об органах, что и будет кратко представлено в статье.

Методы

Методологической основой исследования послужили исторический, системный, структурно-функциональный методы, а также методы анализа, индукции, аналогии. В рамках междисциплинарного подхода использован исторический опыт в отношении систем органов власти в советский период и в период 90-х годов XX века.

Основное исследование

Государство — это система взаимосвязанных элементов, соединенных многочисленными каналами прямой и обратной связи. Несмотря на определенное разнообразие государств, представленных в современную эпоху и в исторической ретроспективе, в их существовании и развитии можно выделить определенные закономерности, в том числе связанные с пониманием публичной власти [4, с. 76], особенностями ее реализации, антропологическим наполнением и методами управления [6, с. 35–36].

Интересно, что, с точки зрения В. Г. Афанасьева, «управление осуществляется только в весьма высокоорганизованных подвижных целостных системах, которым присуща сложная сеть нелинейных причинно-следственных зависимостей как динамического, так и статического порядка, системах, способных в рамках данного основного качества переходить из одного состояния в другое» [2, с. 207]. Причем такая система требует постоянного видоизменения в связи с непрерывными и многочисленными процессами, происходящими в обществе. Процесс управления заключается в сознательном воздействии субъектов управления — совокупности органов и организаций — на систему с целью достижения определенных результатов. «Процесс управления заключается в упорядочении системы» [1, с. 106]. Но, как писал Ю. В. Тихомиров, нельзя «реформировать отдельные стороны государств вне их системных связей» [7, с. 57], что непосредственно связано с перераспределением полномочий, в том числе и федеральных органов исполнительной власти, их реорганизацией, переподчинением, созданием новых, упразднением имеющихся.

В связи с вышеизложенным необходим глубокий анализ тех объективных и субъективных факторов, которые определяют само государственное управление, а значит, и систему органов власти, их компетенцию. С этой целью рационально обозначить те обстоятельства, которые влекут за собой введение новых функций либо их упразднение.

Необходимость упразднения функции можно обосновать различным образом: необходимость функции неочевидна, может осуществляться субъектами рынка, это административный барьер, накладывает дополнительную нагрузку, функция не реализуется, может быть передана на аутсорсинг и т. д. [9, с. 9].

Примечательно также, что те функции, которые имеют решающее для государства воздействие на общественную систему, определяют его эффективность, отдаются, как правило, центральным органам. Те функции, при реализации которых превалирующее значение имеет оперативный характер, делегируются нижестоящим уровням организационной структуры государственного управления.

Существует также и некоторая тенденция укрупнения блоков функций в вертикальных и горизонтальных срезах. В вертикальном срезе такое уплотнение происходит за счет того, что уменьшается количество функций органов исполнительной власти и, как следствие, происходит упрощение, уменьшение звенности организационной структуры государственного управления. В горизонтальной

плоскости усовершенствование функций происходит за счет их реорганизации, развития комплексного территориального и программно-целевого управления [1, с. 123–124].

Анализ, проведенный В. Г. Афанасьевым [2, с. 214–219], позволил установить, что факторы могут представлять собой как случайные, стихийные обстоятельства, вызванные экономическими или политическими потрясениями, так и сознательные, закономерные явления, связанные с целенаправленной деятельностью людей [2, с. 368], реформистской деятельностью, изменениями территориально-отраслевого характера, внедрением в управляющую систему технических нововведений, совершенствованием организационной структуры.

К таким случайным обстоятельствам возможно отнести и различного рода военные конфликты, поскольку они являются скорее не закономерным, а стихийным явлением. Например, упразднение Временного Государственного комитета Российской Федерации по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта стало результатом событий октября – ноября 1992 года.

Закономерными факторами, в свою очередь, являются такие, следствием которых непосредственно является перестроение системы органов, например сокращение структуры: функции Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, Комитета по водному хозяйству и Комитета РФ по геологии и использованию недр передавались Министерству природных ресурсов РФ и Государственному комитету по охране окружающей среды [8, п. «а» ч. 1]; или же, наоборот, увеличение структуры: комиссариаты, созданные в 1930-х годах, ликвидировались в связи с разделением на наркоматы.

Для более целостной картины понимания факторов, способствующих переустройству системы, образованию новых и упразднению, присоединению, слиянию, разделению, выделению существующих органов, факторы возможно разделить также на внутренние (субъективные) и внешние (объективные). Условимся, что под внутренними, субъективными факторами будем понимать такие, которые объективно не свидетельствуют о необходимости переустройства системы, однако могут представлять собой причины, в конечном итоге приводящие к ее упорядочению. Формально при передаче отдельного комитета в ведение определенного министерства законодатель руководствуется соображениями именно о необходимости реструктуризации системы, хотя часто причина заключается в идеологических соображениях.

Как пример преобразований в результате действия субъективного фактора возможно привести принятие Конституции в 1936 году. Такое событие возможно назвать не вполне неизбежным, объективным, но представляется вполне закономерным то обстоятельство, что оно привело к смене высших органов власти: Верховного Съезда Советов на Верховный Совет. Не было выявлено объективных предпосылок для такого преобразования. То же самое касается необходимости преобразования комитета в министерство, деления комитета на наркоматы, объединения нескольких министерств в министерство с более широкой сферой компетенций и, наоборот, деления министерства.

Внешними, объективными факторами вполне возможно признать военные действия, а также масштабные политические события на уровне государства: например, Государственный совет прекратил свое существование в декабре 1991 года в результате распада СССР [3, с. 19]. Таким образом, внешние факторы — это определенные события, произошедшие в действительности. Еще один пример — присоединение к Российской империи Галиции в 1915 году, которое привело к созданию специализированного органа для обложения пошлиной товара, привезенного из присоединенной территории, — междуведомственной комиссии для обследования торговых и промышленных предприятий неприятельских подданных [5, с. 107]. Такой пример наглядно иллюстрирует процедуру формирования органа власти, рассчитанного на реализацию определенной цели. Данный подход является достаточно распространенным в ряде зарубежных государств: орган учреждается для достижения определенных показателей либо его создание является условием для реализации целей, зафиксированных в соглашении или законе, принятом международной организацией.

Закон об искусственном интеллекте Европейского союза предполагает создание как минимум одного уведомляющего органа (*англ.* notifying authority) с целью проведения оценки, назначения и уведомления органов по оценке соответствия, их мониторинга. В Законе об искусственном интеллекте ЕС четко указано, что «нотифицированный орган должен быть создан в соответствии с национальным законодательством государства-члена»¹.

Все вышеназванные факторы приводят либо к фрагментарной смене и трансформации системы органов власти, либо к революционной, стихийной, как это произошло на рубеже советского и российского периодов.

В целом для периода 1920–1990-х годов XX века была характерна в большей степени стихийная трансформация органов власти. Такие системы являлись не вполне устойчивыми и существовали в относительно стабильном виде приблизительно в течение десятилетия.

Переход к отраслевому управлению — одному из важнейших принципов совершенствования системы управления экономикой [4, с. 71] — привел к созданию комиссариатов — учреждений, руководящих одной из отраслей государственного управления. Именно комиссариаты послужили своеобразными прототипами отраслевых министерств — органов, возглавлявших отраслевую вертикаль, — и были в дальнейшем преобразованы в наркоматы или министерства. При этом не обнаружено предпосылок для ликвидации комиссариатов, разделения их на наркоматы и образования новых органов для советского периода — министерств. Не выявлено объективных причин необходимости ликвидации одного рода учреждений и появления новых, что требует, безусловно, больших организационных и материальных ресурсов.

¹ URL: <https://www.cnbc.com/2024/03/13/european-lawmakers-endorse-worlds-first-major-act-to-regulate-ai.html>

В обозначенном периоде нами будут кратко рассмотрены органы власти не применительно к разделению властей, характерному для построения системы органов в Российской Федерации, поскольку в Советском Союзе власть делилась скорее по функциональному и отраслевому признакам. Верховные советы сами осуществляли власть и контроль законодательной, исполнительной и судебной ветвей.

1940–1950-е годы XX века характеризовались в целом тенденцией к укрупнению министерств и включением в их состав новых организаций и учреждений. Например, Министерство тяжелого машиностроения в 1946 году было объединено с Министерством транспортного машиностроения, Министерством судостроительной промышленности, Министерством строительного и дорожного машиностроения и стало называться Министерством транспорта и тяжелого машиностроения. Такое расширение и укрупнение министерского блока подчеркивает положение министерства как вершины отраслевой вертикали органов власти.

Начало 90-х годов XX века возможно характеризовать как нестабильный период по понятным причинам: назревшая необходимость преобразований, а также распад Советского Союза привели к смене ряда Советов с частично пересекающейся компетенцией: Государственный совет СССР заменил Совет Федерации, просуществовавший как консультативный орган всего в течение года, а затем ставший органом государственной власти [3]. Представляется вполне обоснованным то обстоятельство, что многие органы власти прекратили свое существование в связи с окончанием существования СССР.

Стихийная трансформация органов власти, характерная для 1990-х годов, происходила путем создания, ликвидации или смены организационно-правовой формы органов. Для реализации процесса ликвидации органов создавались особые, ликвидационные комиссии; это подтверждает положение о том, что со сменой политического строя система трансформируется во многом радикально: посредством ликвидации большей части органов и формирования новой структуры. Тем не менее часть органов не ликвидировалась, а трансформировалась, что неизменно порождало возникновение новых вопросов, как то: что произойдет с имуществом, финансовыми и другими средствами (при смене организационно-правовой формы эти средства передавались от органов СССР органам РСФСР), каким образом будет осуществляться передача зданий и сооружений, материально-технической базы и другого имущества, а также штатной численности работников центрального аппарата и ассигнований на его содержание (от упраздненных министерств и ведомств РСФСР образованным на их базе органам государственного управления РСФСР). Представляется вполне оправданным решение Государственного совета СССР о наделении Межгосударственного экономического комитета функцией по определению правопреемников упраздняемых министерств и ведомств СССР (по функциям, международным обязательствам, а также по обязательствам, проистекающим из договоров гражданско-правового характера с организациями и фирмами зарубежных стран).

Отличным решением для переустройства системы, на наш взгляд, стало формулирование в постановлении Государственного совета отдельного перечня

упраздняемых органов, перечня органов, которые сохраняются в качестве межгосударственных органов управления (например, иностранных дел, таможи), а также органов, действующих на переходный период на основе дополнительных соглашений (в частности, морского флота, связи). Подобные нормативные акты позволяют ускорить процедуры трансформации системы, предоставляя единый перечень, определяющий судьбу ряда важнейших органов власти.

Следует признать целесообразным поручение Правительству РФ в месячный срок представить предложения по разграничению компетенций органов, устранению дублирования функций, а также по разработке общего положения о министерствах и ведомствах. Такой распоряжок обеспечил бы оперативное построение новой системы органов в соответствии с положениями Конституции. Однако такого рода предложения не были представлены в 1992 году, и в настоящее время Президент РФ своими указами утверждает структуру и систему федеральных органов исполнительной власти без участия правительства.

Разумным решением разгрузки системы, на наш взгляд, выступило распоряжение о ликвидации тех органов, подведомственных Правительству РФ, которые не вошли в утвержденную структуру, а также распоряжение Председателю Правительства после утверждения нового органа представить в 10-дневный срок положение об органе.

В целом при анализе указов Президента РФ, регламентирующих перестроение системы федеральных органов исполнительной власти с 1992 по 1996 год, обнаружилась тенденция к упразднению большого количества комитетов. Их функции передавались агентствам и службам (специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции).

Реструктуризация системы государственных органов во многом также связана с проведением административной реформы 2004 года. Например, смена организационно-правовой формы органов исполнительной власти во многих случаях связана с различного рода функциональной принадлежностью министерств, служб и агентств. Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору был преобразован в одноименную федеральную службу России. Представляется, что на тот момент существовала необходимость наделить орган надзорными функциями, поскольку по смыслу Указа Президента РФ от 30.09.1992 № 1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» федеральная служба осуществляет в числе прочих и специальные надзорные функции. В то же время можно говорить об определенном уменьшении значимости органа, поскольку Председатель Государственного комитета являлся частью состава Правительства РФ, а Председатель федеральной службы не являлся.

Фактором, не способствующим непосредственному перестроению системы органов, можно назвать смену политического курса, к последствиям которой относится упразднение Комитета цен при Министерстве экономики Российской Федерации как результат смягчения регулирования цен, Комитета по защите экономических интересов Российской Федерации как результат интеграции

в международное сообщество, Комитета по делам военнослужащих и членов их семей при Правительстве Российской Федерации как результат сокращения численного и боевого состава Вооруженных сил Российской Федерации.

Как правило, появление или перераспределение новых функций непосредственно отражает выявленные, осмысленные, научно переработанные потребности, интересы и цели управления, социальную природу, общественную роль, целевую ориентацию государства [1, с. 114]. Нередко появление новых функций обуславливается сменой политического режима, а вместе с тем происходит кардинальная смена целей управления, что способствует упразднению определенных структур и введению новых, идеологической перестройке деятельности учреждений.

В качестве примера можно привести преобразование Министерства Российской Федерации по физической культуре, спорту и туризму Указом Президента РФ от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре, спорту и туризму. Вероятно, такое преобразование было связано с уменьшением значения физической культуры в контексте идеологии. Равным образом Государственный комитет по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий был преобразован в одноименное министерство. Структурное изменение такого рода может быть связано с повышением значимости отрасли.

Вывод

Таким образом, государство представляет собой систему элементов, соединенных каналами прямой и обратной связи. Реформирование системы государства необходимо осуществлять посредством воздействия на такие связи, что реализуется через перераспределение полномочий. Факторы, оказывающие влияние на такую реструктуризацию, возможно разделить на случайные и закономерные, внутренние (субъективные) и внешние (объективные).

В основном системы органов менялись либо стихийным, революционным путем под влиянием таких обстоятельств, как смена политического курса, начало военных действий и необходимость создания специализированных органов под военные нужды, переход к новому типу управления экономикой, либо объективных оснований для смены системы выявлено не было. Вероятнее всего, в таких случаях законодатель руководствовался конъюнктурными соображениями.

Нами были обнаружены примеры формирования органов «для определенных целей» как в предшествующую эпоху, так и в настоящее время (Закон об искусственном интеллекте принят Европарламентом 13 марта 2024 года²).

² URL: <https://www.cnbc.com/2024/03/13/european-lawmakers-endorse-worlds-first-major-act-to-regulate-ai.html>

Был проведен анализ трансформации систем в различные эпохи и выявлено, что данный процесс происходил главным образом в результате создания, ликвидации, смены организационно-правовых форм ведомств. С целью прекращения существования органов создавались ликвидационные комиссии, а при создании новых в указах президента или иных актах прописывалась обязанность издания положения об органе с перечнем полномочий.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что далеко не в каждом случае существовали объективные предпосылки для трансформации системы, несмотря на то что в отдельном случае всегда возможно выявить хотя бы формальное обоснование данного процесса. Системы органов власти в основном менялись революционно, когда того требовала смена политического строя или введение нового экономического курса, или достаточно непоследовательно в тех случаях, когда законодатель обосновывал подобные нововведения необходимостью упорядочивания системы, целью борьбы с коррупционными проявлениями, устранением бюрократических барьеров.

Список источников

1. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. М.: Юридическая литература, 1980. 256 с.
2. Афанасьев В. Г. Системность и общество. М.: Политиздат, 1980. 368 с.
3. Государственная власть СССР. Высшие органы власти и управления и их руководители, 1923–1991 гг.: историко-биографический справочник / авт., сост. В. И. Ивкин. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1999. 639 с.
4. Кононов В. С. Правовые средства обеспечения публичных интересов в отношениях собственности // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2022. № 2 (46). С. 70–79.
5. Организация управления в системе министерства / под ред. Н. Г. Калинина. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1974. 323 с.
6. Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. 1915 год. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. 715 с.
7. Пашенцев Д. А. Антропология государства: очеловечивание правовой реальности как вызов Левиафану // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «Юриспруденция». 2020. № 3. С. 34–39.
8. Об упразднении министерств и других центральных органов государственного управления СССР: Постановление Государственного совета СССР от 14 ноября 1991 года № ГС-13 // Ведомости ВС СССР. 1991. № 50. Ст. 1421.
9. Тихомиров Ю. А. Государство. М.: Норма: Инфра-М, 2013. 354 с.
10. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 года № 1177 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4082.
11. Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: проблемы и решения // Журнал российского права. 2006. № 2 (110). С. 3–23.

References

1. Atamanchuk G. V. Sushhnost' sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya. M.: Yuridicheskaya literatura, 1980. 256 s.
2. Afanas'ev V. G. Sistemnost' i obshhestvo. M.: Politizdat, 1980. 368 s.
3. Gosudarstvennaya vlast' SSSR. Vy'sshie organy' vlasti i upravleniya i ix rukovoditeli, 1923–1991 gg.: istoriko-biograficheskij spravochnik / avt., sost. V. I. Ivkin. M.: Rossijskaya politicheskaya e'nciklopediya (ROSSPE'N), 1999. 639 s.
4. Kononov V. S. Pravovy'e sredstva obespecheniya publiczny'x interesov v otnosheniyax sobstvennosti // Vestnik MGPU. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2022. № 2 (46). S. 70–79.
5. Organizaciya upravleniya v sisteme ministerstva / pod red. N. G. Kalinina. M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 1974. 323 s.
6. Osoby'e zhurnaly' Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1909–1917 gg. 1915 god. M.: Rossijskaya politicheskaya e'nciklopediya (ROSSPE'N), 2008. 715 s.
7. Pashencev D. A. Antropologiya gosudarstva: ochelovechivanie pravovoj real'nosti kak vy'zov Leviafanu // Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya «Yurisprudenciya». 2020. № 3. S. 34–39.
8. Ob uprazhnenii ministerstv i drugix central'ny'x organov gosudarstvennogo upravleniya SSSR: Postanovlenie Gosudarstvennogo soveta SSSR ot 14 noyabrya 1991 goda № GS-13 // Vedomosti VS SSSR. 1991. № 50. St. 1421.
9. Tixomirov Yu. A. Gosudarstvo. M.: Norma: Infra-M, 2013. 354 s.
10. O strukture federal'ny'x organov ispolnitel'noj vlasti: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 14 avgusta 1996 goda № 1177 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 34. St. 4082.
11. Xabrieva T. Ya., Nozdrachev A. F., Tixomirov Yu. A. Administrativnaya reforma: problemy' i resheniya // Zhurnal rossijskogo prava. 2006. № 2 (110). S. 3–23.

Статья поступила в редакцию: 07.06.2024;
одобрена после рецензирования: 17.06.2024;
принята к публикации: 20.06.2024.

The article was submitted: 07.06.2024;
approved after reviewing: 17.06.2024;
accepted for publication: 20.06.2024.