

УДК 342

**ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ:
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ***А. Ф. Малый***Аннотация**

В статье рассматривается использование категории «функция» в нормативных правовых актах, закрепляющих роль, предназначение и основные направления деятельности органов исполнительной власти. Установлено, что осуществление функции возможно только при наличии у реализующего ее органа достаточных полномочий и ресурсов.

Ключевые слова: функция, перераспределение функций, функциональная характеристика органа власти, федеральные органы исполнительной власти.

Юридическая наука достаточно активно оперирует понятием «функция». Данная категория не всегда используется законодателем при формировании компетенции государственных органов, должностных лиц, но всегда подразумевается при закреплении за участниками правовых отношений определенных полномочий.

Конституция Российской Федерации практически не использует такую категорию, как функция. Лишь в ст. 75 закрепляется основная функция Центрального банка РФ – защита и обеспечение устойчивости рубля. В нормативных правовых актах общего характера, закрепляющих принципы функционирования публично-правовых институтов, термин «функция» используется ограниченно, хотя имеет важное значение с точки зрения общего предназначения органов государственной власти, в частности исполнительно-распорядительных органов.

Так, не акцентирует внимания на функциональном предназначении органов государственной власти субъектов РФ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который в п. 1 ст. 4 определяет законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ как постоянно действующий высший и единственный орган законодательной власти субъекта Российской Федерации, хотя очевидно, что парламент субъекта выполняет представительную, законодательную и контрольную функции. Не использует законодатель термин «функция» и при характеристике направлений деятельности исполнительных органов власти субъекта РФ. Закрепляя компетенцию высших органов государственной власти, Закон применяет такие правовые конструкции, как «общие полномочия», «полномочия», «вопросы», «предметы ведения».

Законодательство о местном самоуправлении также весьма лаконично в части использования термина «функция». Так, в ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» применена конструкция «управленческие функции». Ими наделяются органы местного самоуправления, являющиеся муниципальными казенными учреждениями (ОП). Именно в контексте осуществления управленческих действий органами местного самоуправления используется термин «функция» в нескольких нормах Закона, например, в ст. 15, 51, 77.

Позволяет ли вышеизложенное утверждать, что термин «функция» утратил свое значение как правовая категория, занимающая важное место в юридико-техническом инструментарии? Очевидно, что такой вывод был бы преждевременным, поскольку данная правовая конструкция активно используется в теории государства и права, науке административного права, нормативном регулировании (ср. [1] и [2]). Можно говорить о содержательном предназначении термина «функция», поскольку в праве каждая используемая категория должна нести понятийную нагрузку и отвечать требованию определенности и непротиворечивости.

Наиболее четкое оформление правовой категории «функция» нашло в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (СС). В нем выделены несколько направлений деятельности (функций) федеральных органов исполнительной власти: принятие нормативных правовых актов; контроль и надзор; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг. Содержание каждой из функций раскрыто в дефинициях. Под функцией по принятию нормативных правовых актов понимается «издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц».

Несколько направлений деятельности перечислено для раскрытия содержания функции по контролю и надзору. Во-первых, это «осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения». Во-вторых, это «выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам». В-третьих, это «регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов».

Под функцией по управлению государственным имуществом Указ понимает осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям,

а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Реализация функции по оказанию государственных услуг предполагает «предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами».

В последующих редакциях рассматриваемого Указа понятие «функция» активно использовалось для обозначения направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти. Применялись формулировки «передать функции», «возложить функции» (ВСС, СФО). Важно подчеркнуть, что функции у вновь образуемых в результате разделения министерств остаются теми же (функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию), но происходит перераспределение сфер, в отношении которых они реализуются. Так, Министерство здравоохранения реализует данные функции в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств, обеспечения их качества и безопасности, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и т. д. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации реализует функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения.

В Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» термин «функция» используется для обозначения основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти. Об этом свидетельствуют следующие формулировки: «Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти», «Правительство Российской Федерации... может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти...» (ПРФ, ст. 12), «Президент Российской Федерации... может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент Российской Федерации» (ПРФ, ст. 32).

Федеральный конституционный закон закрепляет полномочия Правительства РФ в различных сферах государственной и общественной жизни, однако не связывает их с функциями.

Перечень функций, подлежащих распределению между исполнительными органами власти, можно найти в актах, регламентирующих деятельность федеральных ведомств (министерств, служб, агентств). Так, «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (ТР) применяет конструкцию «исполнение государственных функций». Более того, в акте разделяется деятельность органов исполнительной власти по исполнению государственных функций и деятельность по предоставлению государственных услуг: «Регламент федерального органа исполнительной власти, административные

регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти составляют административный регламент федерального органа исполнительной власти» (ТР, п. 1.2).

Для того чтобы определиться с содержанием понятия «функция», используемом в рассматриваемом документе, необходима его комплексная оценка. В документе выделяются функции различных органов федеральной исполнительной власти, причем под функциями понимается направление деятельности органа (но не его полномочия). Так, федеральное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства сфере деятельности. Министерство «в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства». В таком контексте контроль и надзор определяются как функция, а не как метод управления. Но поскольку орган исполнительной власти осуществляет государственное управление, он не может не использовать соответствующие методы воздействия на подчиненные структуры. Поэтому министерство «осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств» (ТР, п. 1.4., пп. «в»).

Функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности осуществляет федеральная служба. Вводимое уточнение «в установленной сфере деятельности» свидетельствует о том, что своим содержанием термин «функция» не охватывает какой-либо круг общественных отношений, сферу деятельности, она определяет лишь направление деятельности. Исключаются из ее содержания и полномочия, понимаемые как права и обязанности органа. Этот важный вывод позволяет определиться с границами, очерчивающими признаки категории «функция».

Федеральное агентство осуществляет в установленной сфере деятельности «функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору». Как видим, для агентства определены три направления деятельности (функции): оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, правоприменение.

Таким образом, федеральные органы исполнительной власти осуществляют следующие функции: выработку государственной политики, нормативно-правовое регулирование, контроль и надзор, оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, правоприменение. Эти функции могут быть разделены между различными органами или возложены на один орган. Типовое положение предусматривает возможность учреждения государственного комитета, являющегося федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной для него сфере деятельности функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю

и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением о нем.

Некоторые федеральные службы реализуют более широкие функции. Например, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту» (ПФК). Конструкция нормы позволяет сделать вывод о функциях службы, к числу которых можно отнести: функцию разработки государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту; функцию нормативного правового регулирования в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; функцию контроля и надзора в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

Характерно, что в «Положении о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» дается понятие лишь одной из перечисленных функций – нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности (ПФК). Абзац 2 п. 2.1. документа дублирует определение, данное в Указе Президента РФ 2004 г.: «Под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц». Следует отметить, что это устоявшееся в науке и практике определение: его воспроизведение в нормативном правовом акте является органичным.

Рассмотрение приведенных конструкций позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, термин «функция» используется в нормативных актах для обозначения направления деятельности органа государственной власти. Законодатель применяет его при характеристике управленческой деятельности исполнительных органов, закрепляя их роль и предназначение в системе управления социально-экономическими процессами в обществе. При отражении в правовых актах роли и предназначения субъектов политического процесса законодатель старается избегать использования категории «функция». Во-вторых, законодатель различает содержание таких категорий, как «функция», «полномочия», «предметы ведения». Содержание функции несводимо к правам и обязанностям. Функция – это совокупность взаимодействий, направленных на решение задач, с целью реализации которых и учрежден данный орган. В-третьих, осуществление функции возможно только в том случае, если реализующий ее орган наделен достаточными полномочиями и ресурсами.

Summary

A.F. Malyi. The Functions of Public Authorities: The Institutionalization of the Legal Category.

The article considers the use of the “function” category in regulations fixing the role, mission, and main areas of activities of executive authorities. It is established that the realization of the function is possible only if the body realizing it has sufficient powers and resources.

Key words: function, reallocation of functions, functional characteristic of a government body, federal executive bodies.

Источники

- ОП – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
- СС – Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.
- ВСС – Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.
- СФО – Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.
- ПРФ – Федеральный конституционный закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
- ТР – «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 янв. 2005 г. № 30 // СЗ РФ. – 2005. – № 4. – Ст. 305.
- ПФК – Указ Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 976 «Положение о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3234.

Литература

1. *Байтин М.И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – М.: Право и государство, 2005. – 544 с.
2. *Бачило И.Л.* Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. – М.: Юрид. лит., 1976. – 200 с.

Поступила в редакцию
27.04.12

Мальй Александр Федорович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: afm-10@mail.ru