



**Анализ нормативно-правовой базы функционирования госслужбы  
в Российской Федерации и истории изменений структуры  
госаппарата в 1992-1999 гг.**

**Автор:  
В. Крапиль**

**Москва  
Март 2000**

## **Оглавление**

### **Раздел 1. Анализ нормативно-правовой базы функционирования госслужбы в Российской Федерации**

**Введение**

**Регулирование деятельности государственных служащих**

**Регулирование функционирования органов исполнительной власти**

### **Раздел 2. История изменений структуры госаппарата РФ в 1992-1999 годах**

**Система органов исполнительной власти федерального уровня**

**Управление структурой органов исполнительной власти федерального уровня**

**Правительство Российской Федерации – основная структура исполнительной власти**

**Преобразования ради преобразований: трудно понять логику**

**Основные этапы реформирования структуры федеральных органов исполнительной власти в 1992-99 годах**

**Выводы и рекомендации**

## Раздел 1

# Анализ нормативно-правовой базы функционирования госслужбы в Российской Федерации

### *Введение*

В настоящее время в Российской Федерации существуют, согласно действующему законодательству, два уровня функционирования государственной службы: федеральный уровень и уровень субъектов федерации. На самом же деле таких уровней три – не следует забывать о муниципальной службе, которая по своей сути и принципам функционирования практически не отличается от госслужбы. Но в силу того, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (Конституция РФ, ст.12), правовое регулирование муниципальной службы осуществляется отдельно, хотя зачастую правовые нормы, описывающие функционирование обеих служб, имеют общий характер. Иногда такое разделение приводит к необходимости дополнительного правового регулирования. В частности, отдельным Федеральным Законом от 18 февраля 1999 года внесено изменение в Закон РФ “Об основах государственной службы”, которым в подп.2 п.4 ст.6 слова *по специальности “государственное управление”* были заменены на *по специальности “государственное и муниципальное управление”*. В дальнейшем в настоящем обзоре речь будет идти об общих принципах функционирования государственной службы и ее федеральном уровне, поскольку особенности государственной службы субъектов федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами последних. Изучение нормативно-правового регулирования государственной и муниципальной службы в субъектах Российской Федерации представляет особую задачу, которая может быть рассмотрена в дальнейшем.

Нормативно-правовая база функционирования государственной службы в Российской Федерации целостностью в настоящий момент не отличается. Принятые по этому поводу законы имеют главным образом характер базовых, то есть определяющих основные правовые нормы. На их основе должны быть приняты иные законы, конкретизирующие отдельные положения базового закона. Но в большинстве случаев таковые еще не приняты и существуют в лучшем случае на стадии законопроектов.

Когда та или иная правовая норма не установлена законом (и тем более – когда она установлена в виде ссылки на еще не принятый нормативный правовой акт),

образуется правовой вакуум. В отдельных случаях этот вакуум устраняется иными нормативными актами, обычно указами президента. Возникающая совокупность нормативных правовых актов не обладает системным характером, ибо в большинстве случаев принятие президентских указов диктуется не необходимостью правового регулирования той или иной сферы (как это происходит при разработке законов), а текущими политическими или административными потребностями.

Самый поверхностный анализ нормативной базы госслужбы показывает, что совокупность правовых актов, ее регулирующих, может быть разделена на две группы, которые, несмотря на то, что регламентируют единую область, в то же время делают это как бы с разных сторон: к одной группе могут быть отнесены правовые акты, регулирующие деятельность лиц, занимающих государственные должности, в том числе государственных служащих, к другой – нормативы функционирования госслужбы как структуры органов государственной власти и управления. В последнем случае речь в первую очередь идет о структурах исполнительной власти.

### ***Регулирование деятельности государственных служащих***

До принятия Закона “Об основах государственной службы” правовое регулирование деятельности госслужащих осуществлялось на основании Положения о федеральной государственной службе, утвержденного Указом Президента № 2267 от 22 декабря 1993 года.

Федеральный Закон “Об основах государственной службы” от 31 июля 1995 г. содержит достаточно полную регламентацию прав и гарантий для государственного служащего, его обязанностей и ответственности, ограничений, связанных с государственной службой, а также особенностей его трудовой деятельности, включая порядок поступления на государственную службу и основания для ее прекращения, оплату труда, социальные гарантии. Тем самым закон выделяет государственных служащих из общей системы трудовых отношений, создает своего рода корпорацию, носящую относительно закрытый характер, члены которой обладают определенной системой привилегий по сравнению “с простыми смертными” из иных сфер деятельности, финансируемых из бюджета (образование, здравоохранение и т.п.) С одной стороны, такое законодательно установленное расслоение является безусловным недостатком, создающим деление работников бюджетной сферы на “высших” и “низших”. С другой стороны, эти положения закона можно рассматривать, как констатацию признания государством своей неспособности обеспечить достойные условия жизни всем “бюджетникам”. Ставя государственных служащих выше работников остальных сфер, законодатель отчасти боится от

коррупции (госслужащий, по его идее, должен дорожить своим местом хотя бы из-за имеющихся льгот), которая в сфере государственной службы представляет наибольшую опасность именно для государства. Возможно также, что законодатель счел ограничения, налагаемые самим статусом государственного служащего (ст.11) достаточными для того, чтобы компенсировать их особыми льготами.

Следует указать, что закон содержит серьезные противоречия в своих концептуальных основаниях. Он ориентирован на создание преимущественно *карьерной системы*<sup>1</sup> государственной службы, причем в весьма консервативной форме – с жесткой иерархией категорий, групп и квалификационных разрядов (количество последних – 15 – превышает количество классов в дореволюционной “Табели о рангах”), с системой социальных льгот и привилегий. Однако вместе с тем ряд позиций закона ориентирован на более открытый характер государственной службы. Прежде всего, это положения ст.22 о конкурсе на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, дающем принципиальную возможность “бокового входа” на государственную службу для лиц, ранее на ней не состоявших, а так же для карьерного продвижения госслужащих, минуя промежуточные ступени. Кроме того, более открытыми и гибкими являются процедуры заполнения государственных должностей категории “Б” (“должности, учреждаемые ... для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории “А” - подпункт 3 п.1 ст.1), хотя в ряде случаев крайне нечетко определены критерии различия некоторых из этих должностей от 5-й группы (“высшие государственные должности государственной службы”) категории “В”. Существует определенное противоречие также между ориентацией на создание карьерной системы госслужбы и ее *ассимилированным* характером с точки зрения регулирования трудовых отношений госслужащих.

Закон “Об основах государственной службы Российской Федерации” носит базовый характер, поэтому содержит множество отсылочных норм к иным федеральным законам. Для того, чтобы названный закон выполнялся в полном объеме, обязательно наличие федеральных законов, устанавливающих следующие нормы (в скобках указываются отсылочные статьи базового Закона):

---

<sup>1</sup> То есть системы, при которой государственный служащий проводит всю свою профессиональную жизнь в иерархической структуре при высоких гарантиях сохранения рабочего места и известном автоматизме должностного продвижения (даже при наличии конкурсов на должности они являются скорее внутренними, чем открытыми, и предполагают гласные или негласные преимущества для “своих”). Противоположностью карьерной системы является *должностная*, при которой трудовые отношения с госслужащим определяются наличием государственной должности с четкими условиями ее занятия; должность может быть занята любым лицом, отвечающим установленным условиям и критериям, независимо от его предыдущей принадлежности к госслужбе, найм во многих случаях носит срочный характер.

1. порядок проведения квалификационных экзаменов, присвоения квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные государственные должности государственной службы (п.1 ст.7);
2. порядок передачи в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в собственности государственного служащего доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций (п.2 ст.11);
3. порядок предоставления государственными служащими ежегодных сведений о полученных ими доходах и имуществе (п.1 ст.12);
4. виды поощрений и порядок их применения (ст.13);
5. порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий (п.3 ст.14);
6. ответственность государственного служащего за нарушающие права граждан действия или бездействие (п.5 ст.14);
7. порядок защиты госслужащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий (подп.10 п.1 ст.15);
8. порядок предоставления государственному служащему жилья, транспорта и т.п. (п.2 ст.15);
9. размер оклада, размер и порядок установления надбавок (п.2 ст.17);
10. порядок включения в стаж государственной службы не предусмотренных базовым законом периодов трудовой деятельности (п.2 ст.20);
11. порядок проверки сведений, представленных гражданином при поступлении на государственную должность (п.5 ст.21);
12. порядок и условия проведения аттестации (п.3 ст.24).

При этом следует заметить, что указанный перечень необходимых законов не есть полный перечень ссылок, содержащихся в Законе “Об основах государственной службы”. Другие ссылки либо допускают отсутствие закона (например, п.1 ст.18 допускает наличие федерального закона, устанавливающего большую продолжительность отпуска для отдельных категорий госслужащих), либо отсутствие специального закона (как, например, в случае с порядком выхода на пенсию и пенсионным обеспечением, ст.19 и п.3 ст.25 – могут применяться общие нормы).

И лишь некоторые из вопросов приведенного выше перечня урегулированы пока законодательно. Так, вопрос о защите государственного служащего регламентирован Федеральным Законом “О государственной охране” от 27 мая 1996 года. Порядок привлечения к ответственности государственного служащего за нарушение им прав граждан определен Законом РФ от 27 апреля 1993 года “Об обжаловании в суд

действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” (изменения и дополнения внесены Законом от 14 декабря 1995 года).

Некоторые вопросы регулируются указами президента, принятыми с формулировкой “до принятия соответствующего федерального закона” (а иногда и без этой формулировки, но по сути именно так). К их числу относятся:

- Указ № 578 от 22 апреля 1996 “О присвоении и сохранении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим”, с изменениями и дополнениями, внесенными Указами № 1135 от 27.10.97 и № 1458 от 2.12.98
- Указ № 484 от 15 мая 1997 года “О предоставлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе”
- Указ № 310 от 9 апреля 1997 года “О денежном содержании федеральных государственных служащих”, с изменениями и дополнениями, внесенными Указами № 1011 и 1012 от 11.09.97, № 298 от 28.03.98, № 1458 от 2.12.98, № 1548 от 10.12.98 и 267 от 2.03.99;
- Указ № 982 от 3 сентября 1997 года “О периодах работы (службы), включаемых в стаж государственной службы федеральных государственных служащих, дающий право на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет”
- Указ № 484 от 15 мая 1997 года “О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе”
- Указ № 641 от 1 июня 1998 года “О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы”, с редакционными правками, внесенными Указом № 680 от 31.05.99
- Указ № 353 от 9 марта 1996 года “Об утверждении положения о проведении аттестации федерального служащего”

Совсем не регламентированы вопросы порядка поощрений и взысканий госслужащего, предоставления ему жилья и служебного транспорта, а также передачи в доверительное управление под гарантию государства акций в уставном капитале коммерческих организаций.

Кроме перечисленных, существует еще ряд нормативных правовых актов, регламентирующих те или иные вопросы работы государственных служащих. К их числу относятся:

- Указ № 123 от 30 января 1996 года “О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы”, устанавливающий необходимый стаж работы для занятия соответствующей должности и порядок утверждения должностных инструкций;
- Указ № 604 от 29 апреля 1996 года “Об утверждении Положения о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы” и само Положение, регламентирующее порядок проведения конкурса, допуск к нему, формы проведения, вопросы финансирования;
- Указ № 640 от 1 июня 1998 года “О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы”, принятый в развитие Указа № 484 (см. выше) и регламентирующий содержание личного дела государственного служащего, включая сведения об образовании, квалификации, прохождении службы, а также декларации госслужащего о доходах и имуществе;
- Указ № 854 от 16 августа 1995 года “О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральных государственных служащих”, повышающий для государственных служащих пенсии по сравнению с установленным федеральным пенсионным законодательством уровнем.

Эти вопросы, согласно базовому Закону, не относятся к категории норм, устанавливаемых федеральными законами, поэтому их можно считать урегулированными в правовом отношении (в отличие от тех Указов, которые могут считаться лишь временной мерой, действующей до принятия соответствующего



закона. Как видно, некоторые из них действуют уже почти четыре года и, не исключено, будут действовать еще достаточно долгое время).

Из других вопросов, регламентированных указами президента, следует выделить целую серию указов, посвященных Реестру государственных должностей, который впоследствии стал именоваться Перечень государственных должностей. Этот Реестр, первоначально утвержденный Указом № 33 от 11.01.95, в дальнейшем несколько раз дополнялся и изменялся. В Реестре перечислены все должности государственных служащих, обеспечивающих работу Президента, Совета Безопасности, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, Конституционного Суда, Верховного Суда, Арбитражного Суда, Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты, а также служащих в Администрации Президента, Совете обороны, Аппарате Федерального Собрания, Аппарате Правительства, федеральных министерств и ведомств, аппаратах судебных органов и прокуратуры. Последняя редакция относится ко 2.03.99 (Указ №267), в которой вводятся новые должности “референтов аппарата депутатского объединения”.

В течение нескольких лет президент неоднократно возвращался к вопросу качества государственной службы. До сегодняшнего дня продолжает действовать Указ № 361 от 4 апреля 1992 (!) года “О борьбе с коррупцией в системе государственной службы”. Именно в этом документе впервые были обозначены ставшие уже привычными нормы о запрете для госслужащих заниматься предпринимательской деятельностью или работать по совместительству (кроме научной, творческой и преподавательской деятельности). Кроме того, Указом президента № 1772 от 23.08.94 определен порядок прохождения государственными служащими переподготовки и повышения квалификации, а Указом № 103 от 7.02.95 (с незначительными, фактически редакционными, изменениями 1995 и 1998 года) определен государственный заказ на выполнение этих задач и предусмотрено выделение средств на эти цели отдельной строкой бюджета. Указом же президента была создана (точнее, преобразована из Российской академии управления) Академия государственной службы при Президенте РФ во главе с президентом–ректором А.М.Емельяновым. А 3 сентября 1997 года вышел Указ № 983 “О дополнительных мерах по подготовке государственных служащих”, в котором устанавливаются рамки обязательного прохождения повышения квалификации и переподготовки, включая возможность стажировки за рубежом.

Недостаточная исполнительская дисциплина государственных служащих привела к необходимости издания Указа № 810 от 6.06.96 “О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы”, в котором определены проступки,

отнесенные к категории “однократного грубого нарушения, влекущего применение мер, вплоть до отстранения от должности” – нарушение федеральных законов и указов президента или их ненадлежащее исполнение. Отчасти в этом Указе определены дисциплинарные меры, применяемые к государственным служащим, но вряд ли его можно считать адекватной заменой упоминавшемуся ранее федеральному закону о порядке применения и обжалования дисциплинарных взысканий. Впрочем, слово “обжалование” в Указе вообще не применяется. Кстати, по своему названию Указ должен быть отнесен к категории “распорядительных”; на самом же деле (по содержанию) он является, безусловно, нормативно-правовым.

И еще один момент правового регулирования – орган, управляющий государственной службой. В принципе этот вопрос мог бы быть отнесен ко второй части настоящего анализа, но в силу специфики задач, выполняемых этим органом, представляется целесообразным рассмотреть его в первой части.

Такой орган постоянно действует при Президенте РФ. Первоначально эту роль выполнял Совет по кадровой политике при Президенте РФ, образованный Указом № 848 от 3 июня 1993 года. В качестве главных задач Совета определялись выработка кадровой политики и межведомственная координация деятельности государственной службы. 12 февраля 1994 года на базе секретариата Совета было образовано Управление федеральной государственной службы Президента РФ (Указ № 298), которое впоследствии (29.01.96, Указ № 117) было слито с Управлением кадров Администрации Президента в единое Главное управление по вопросам государственной службы и кадров. Положение об этом управлении утверждено 7.03.96 Указом № 344. При этом на управление были возложены, наряду с другими, задачи обеспечения деятельности президента по кадровым вопросам, обеспечение деятельности Совета по кадровой политике при Президенте РФ и контроль за соблюдением тайны сотрудниками Администрации. А спустя 4 месяца, 25 июля 1996 года (впрочем, это было уже после выборов Президента), управление было ликвидировано (Указ № 1101). 14 августа 1996 года (Указ № 1166) на его месте возникло Управление кадров Администрации Президента, которому были поручены функции ведения учета государственных служащих, обеспечение работы конкурсных комиссий, подготовка и проведение аттестаций, присвоения квалификационных разрядов, ведение личных дел и т.п. 2 октября 1996 года (Указ № 1412) возникло Управление кадровой политики Президента РФ (отдельно от Управления кадров Администрации), положение утверждено Указом № 1750 21.12.96, уточнено 12.10.98, Указ № 1215. Именно это Управление до сегодняшнего дня организует весь комплекс работ по обеспечению нормальной работы государственных служащих.

## ***Регулирование функционирования органов исполнительной власти***

Понятие “Федеральные органы исполнительной власти” закреплено в Конституции РФ, где сказано, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации (ст.110), а установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности отнесено к ведению Российской Федерации (п. “г” ст.71).

В силу этого основным после Конституции РФ законом, определяющим систему функционирования органов исполнительной власти, является Федеральный Конституционный Закон “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 года. Именно этот закон, раскрывая и конкретизируя положения главы 6 Конституции РФ, определяет состав Правительства РФ, порядок его формирования, полномочия Правительства в различных сферах, принципы организации деятельности Правительства и его взаимоотношения с другими властными структурами (Президентом, Федеральным собранием, федеральными судебными органами, а также органами субъектов Федерации).

Указанный закон, в отличие от рассмотренного выше Закона “О государственной службе”, не содержит явных отсылочных норм к другим законодательным актам, без принятия которых применение исходного закона затруднительно. Пожалуй, таких норм всего две: в ст.11 “Ограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства РФ”, во многом дублирующей соответствующую статью (с тем же номером) закона “О Государственной службе”<sup>2</sup>, речь идет о передаче в доверительное управление принадлежащих члену Правительства акций (об этом речь уже шла). А в ст.22 говорится, что особенности деятельности Правительства Российской Федерации при введении режима военного или чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами

В остальном же отсылочные нормы данного Закона не носят “императивного” характера. Обычно используется формулировка *Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации*. Например, Правительство организует исполнение ... (ст.4), или порядок принятия актов Правительства устанавливается ... (ст.23). Это дает свободу законодателю, не требуя немедленного принятия специальных законов, но в то же время допуская возможность их появления в дальнейшем.

---

<sup>2</sup> Надо сказать, что дублирование норм одного закона в другом представляется одним из несовершенств российской законодательной базы. Более разумным представлялось бы использование бланкетной нормы. Тем более, когда речь идет не об отсылке к несуществующему пока акту, а к принятому и действующему закону.

Надо отметить, что закон не только не устанавливает структуру федеральных органов исполнительной власти, но даже и не регламентирует порядок ее установления. Кстати, такой порядок был в первой редакции закона, принятой Федеральным Собранием весной 1997 года и подписанной президентом 17 декабря. А уже 27 декабря в закон был внесен ряд поправок – как редакционного характера (*часть вторую считать новой частью девятой, а части третью–девятую соответственно частями второй–восьмой*), так и смысловых. В частности, была исключена ст.5, гласившая, что система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом, а предложения по структуре представляются председателем правительства президенту в недельный срок со дня назначения.

Таким образом, первый вариант закона не успел вступить в силу, и продолжил действие (и действует до сегодняшнего дня) Указ Президента № 1176 от 14 августа 1996 года. Согласно этому Указу, федеральные органы исполнительной власти разделены на органы, проводящие государственную политику и осуществляющие управление в определенной сфере деятельности, – министерства; осуществляющие межотраслевую координацию – Государственные комитеты; а также федеральные службы, российские агентства, федеральный надзор<sup>3</sup> Федеральные органы, согласно Указу, создаются только с такими наименованиями, и придание им иного статуса не допускается. 22 августа 1996 года Указом № 1234 этот список был дополнен Управлением делами Президента.

Что касается структуры исполнительной власти<sup>4</sup>, то она неоднократно претерпевала изменения. Первоначальная структура центральных органов федеральной исполнительной власти была утверждена Указом № 1148 30 сентября 1992 года. Принятие Конституции привело и к изменению структуры (Указ № 66 от 10 января 1994 года). В данный документ изменения вносились 13 раз – 7 в 1994 году и 6 в 1995. Интересно, что отменены оба Указа – № 1148 и № 66 – только 9 июля 1997 года Указом “О признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. N 1177”.

Как следует из названия этого документа, структура федеральных органов власти была утверждена еще раз 14.08.96 – после президентских выборов. После этого

---

<sup>3</sup> До этого момента действовал Указ №1147 от 30.09.92, согласно которому кроме государственных комитетов существовали и просто комитеты, а федеральный надзор именовался федеральной инспекцией.

<sup>4</sup> В этом обзоре только перечислены акты, регламентирующие структуры федеральных органов исполнительной власти. Детальный анализ их содержания – тема раздела 2 обзора

структура менялась трижды в 1996 году, 7 раз в 1997 и 10 января 1998 года. После этого Указы, содержащие слова “Утвердить структуру федеральных органов исполнительной власти” издавались: 30 апреля 1998 года (№ 483), 22 сентября 1998 года (№ 1142), 25 мая 1999 года (№ 651) и 17 августа 1999 года (№ 1062). За три с половиной месяца, прошедшие со дня вступления в силу последнего Указа, правка была только одна: 15 октября из структуры исключена высшая аттестационная комиссия.

Согласно закону о Правительстве (ст.32), ряд федеральных органов исполнительной власти находится в непосредственном подчинении Президента РФ. Это относится к структурам, ведающим обороной, безопасностью, внутренними и иностранными делами, а также чрезвычайными ситуациями. В соответствии с последней структурой, к таким ведомствам, кроме указанных министерств, отнесены также министерство юстиции, служба внешней разведки, федеральные службы железнодорожных войск, налоговой полиции, охраны и пограничная, а также федеральное агентство правительственной связи и информации и главное управление специальных программ при Президенте, государственная техническая комиссия и Управление делами Президента. Обращают на себя внимание названия последних органов: в соответствии с уже упоминавшимся Указом № 1176, ведомства с таким названием *не могут быть отнесены к федеральным органам исполнительной власти*.

Деятельность отдельных органов федеральной исполнительной власти регулируется специальными законами или другими нормативно-правовыми актами<sup>5</sup>. Как правило, это касается органов, связанных с обеспечением обороны и безопасности страны. Так, были приняты законы “О государственной налоговой службе” (21.03.91, изменен 24.06.92, 2.07.92, 25.02.93, 13.06.96, 16.11.97), “О милиции” (18.04.91, изменен 18.02.93, 1.07.93, 15.06.96, 31.03.99), “О федеральных органах правительственной связи и информации” (19.02.93), “О федеральных органах налоговой полиции” (24.06.93, изменен 24.12.93<sup>6</sup> и 17.12.95), “О связи” (16.02.95, изменен 6.01.99), “Об органах федеральной службы безопасности” (3.04.95), “О геодезии и картографии” (26.12.95), “О внешней разведке” (10.01.96), “О государственной охране” (27.05.96), “Об обороне” (31.05.96), “О гидрометеорологической службе” (19.07.98)

---

<sup>5</sup> Есть специальные законы и о законодательных, и о судебных органах, входящих в систему государственной службы

<sup>6</sup> Указом Президента № 2288 в период действия Указа № 1400

Отдельные нормативные акты регламентируют особенности статуса государственных служащих в отдельных сферах государственной службы: “О службе в таможенных органах” (21.07.97), “О воинской обязанности и военной службе” (28.03.98), “О статусе военнослужащих” (27.05.98), “О ведомственной охране” (14.04.99), “О материальной ответственности военнослужащих” (12.07.99)

Есть и отдельные законы, которые регламентируют деятельность специфических подразделений, не составляющих отдельные органы исполнительной власти, а входящих в состав других органов: “О федеральной фельдъегерской связи” (16.11.94), “О пожарной безопасности” (21.12.94), “Об оперативно-розыскной деятельности” (12.08.95, изменен 18.07.97, 21.07.98, 05.01.99), “О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации” (06.02.97)

Законодательно урегулировано и информационное обеспечение деятельности государственных органов, в частности Законом “О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации” (13.01.95).

## Раздел 2

### История изменений структуры госаппарата РФ в 1992-1999 годах

Для того, чтобы исследовать структуру изменений структуры госаппарата Российской Федерации в постсоветский период, необходимо первым делом вспомнить основные даты ее истории. Впрочем, правильнее будет сказать, истории не России, а высшего эшелона ее власти. Без этого говорить о какой-либо логике в изменениях структуры госаппарата просто бессмысленно.

Итак: июнь 1991 года – победа Б.Ельцина на первых президентских выборах в РСФСР.

Декабрь 1991 – Б.Ельцин сам возглавляет правительство. Почти весь 1992 год в России нет премьера, есть только и.о. – Е.Гайдар.

В декабре 1992 правительство возглавляет В.Черномырдин.

Осень-зима 1993 года – Указ № 1400 “О поэтапной конституционной реформе”, выборы Государственной Думы, принятие Конституции.

Лето 1996 – на выборах Президента вновь побеждает Б.Ельцин.

Весна 1997 года – обновление Правительства В.Черномырдина, введение в него “младореформаторов”.

Весна 1998 года – замена В.Черномырдина на посту Председателя Правительства на С.Кириенко.

Август того же года – замена С.Кириенко на Е.Примакова.

Весна 1999 – замена Е.Примакова на С.Степашина.

Август того же года – замена С.Степашина на В.Путина.

#### *Система органов исполнительной власти федерального уровня*

Само понятие системы органов власти впервые встречается в Указе № 1147 от 30.09.92. В нем определены организационно-правовые формы центральных органов федеральной исполнительной власти – министерства РФ и государственные комитеты РФ, чьи руководители по должности входят в состав Правительства, а также комитеты РФ, федеральные службы, российские агентства, федеральные инспекции, являющиеся самостоятельными структурами в системе органов власти и не входящие в состав министерств и государственных комитетов.

После президентских выборов 1996 года система федеральных органов исполнительной власти претерпела существенные изменения, что было зафиксировано в Указе № 1176 от 14.08.96. Исчезло понятие комитет РФ, хотя

фактически исчезли государственные комитеты, ибо теперь председатели госкомитетов не являлись членами правительства по должности. Федеральные инспекции в структуре получили название федеральных надзоров (хотя органы с таким названием существовали уже с ноября 1992 года).

В системе органов власти появилось указание на существование органов власти, подведомственных президенту в вопросах, закрепленном за ним Конституцией РФ. Такие органы власти существовали уже с января 1994 года, после первой попытки привести структуру органов власти в соответствие с принятой Конституцией, и вот теперь было закреплено их существование в системе органов власти.

Указ № 1176 содержал пункт о том, что федеральные органы исполнительной власти создаются только с таким наименованием и статусом, которое предусмотрено настоящим указом. При этом придание им иного статуса не допускается. Надо сказать, что вторая часть этого пункта действительно выполняется вот уже более трех лет, практика формулировок “придать государственному комитету статус министерства” ушла в прошлое. А вот что касается наименования, то и до указа, и после него нет-нет, да и возникнут органы власти с не предусмотренным в системе названием. Существовали и продолжают существовать федеральные комиссии; есть главные управления при Президенте, тоже имеющие статус федеральных органов исполнительной власти... А Указ № 1176 продолжает действовать в своей первоначальной редакции.<sup>7</sup>

### ***Управление структурой органов исполнительной власти федерального уровня***

Управление структурой органов власти, то есть их создание, ликвидация, реорганизация и т.п., осуществляется Президентом – самостоятельно в редакции Указа № 1147 и по предложению Председателя Правительства в редакции Указа № 1176<sup>8</sup>. При этом за все прошедшие годы практиковались два подхода к установлению структуры федеральных органов власти: либо принимались отдельные документы о конкретном изменении в структуре органов власти (при этом зачастую даже забывали привести остальные документы в соответствие с принятым), либо принимался комплексный Указ о структуре органов исполнительной власти, включающий в себя перечень всех органов.

---

<sup>7</sup> Впрочем, не совсем так. Уже через неделю после выхода Указа выяснилось, что (видимо, в спешке) потеряли один “незначительный” орган исполнительной власти – Управление делами Президента. Вот оно-то было включено в систему Указом № 1234 22.08.96.

<sup>8</sup> В течение четырех месяцев – с апреля по август 1993 года – эти вопросы Законом “О Совете Министров – Правительстве РФ” были отнесены к компетенции Верховного Совета по предложению Президента. Пока последний не ликвидировал сам Верховный Совет...



Перечислять все Указы, относящиеся к первой группе, не имеет смысла. Ко второй группе относятся следующие Указы:

- № 1148 от 30.09.92 “О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти”
- № 66 от 10.01.94 “О структуре федеральных органов исполнительной власти”
- № 1177 от 14.08.96 с тем же названием;
- № 249 от 17.03.97 “О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти”
- № 483 от 30.04.98 “О структуре федеральных органов исполнительной власти”
- № 1142 от 22.09.98 с тем же названием;
- № 651 от 25.05.99 с тем же названием;
- № 1062 от 17.08.99 с тем же названием.

Как отчетливо видно, все эти указы (кроме первого и № 249) четко связаны с событиями политической жизни России – принятием Конституции, выборами президента, а последние четыре – со сменой главы правительства.

Надо отметить, что после выборов 1996 года президентский аппарат стал работать, с точки зрения подготовки указов о структуре, более четко. Теперь уже каждое изменение структуры согласовывалось с предыдущим; если пункт нового указа противоречил старому, то старый отменялся, причем сразу. До 1996 года о таком порядке приходилось лишь мечтать. Достаточно сказать, что указы, фактически отмененные принятием следующего, де-юре продолжали действовать. Порядок был наведен только в 1997 году, когда Указом № 710 от 9.07.97 были отменены все уже устаревшие документы, включая Указы № 1147 и 1148, датированные еще 1992 годом.

За последние годы была допущена только одна ошибка, касающаяся Высшей аттестационной комиссии. Но об этом ниже.

### ***Правительство Российской Федерации – основная структура исполнительной власти***

Структура федеральных органов исполнительной власти, оформляемая как приложение к соответствующему Указу Президента, состоит, как правило, из трех частей. Вторую часть составляют федеральные министерства, третью – иные федеральные органы исполнительной власти (комитеты, агентства, службы и т.д.) В

них возможны и регулярно производятся те или иные изменения. Первая же часть остается неизменной: Правительство Российской Федерации.

В состав Правительства входят Председатель Правительства, его заместители и федеральные министры (в первое время входили еще и руководители государственных комитетов). Таким образом, численность правительства зависит от числа федеральных министерств (а они перечислены в том же приложении) и числа заместителей Председателя.

По последнему вопросу спектр мнений и соответственно принятых решений столь широк, что заслуживает самого внимательного исследования. Указ № 66 (первый, который четко отвечал на этот вопрос) предусматривал, что Председатель Правительства имеет четырех заместителей, в том числе 2-х первых. Указом же № 1177 их число было слегка увеличено – до 11, в том числе 3-х первых.

Спустя полгода Указом № 211 от 11.3.97 “О мерах по обеспечению эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти” было предусмотрено сокращение числа заместителей, причем числа первых – до одного. Принятый в развитие этого документа через шесть дней Указ № 249, не отменяя предыдущего, установил, что из 8 заместителей ранг первого должны иметь двое.

В структуре, принятой по предложению нового премьера С.Кириенко (Указ № 483), нашлось место всего трем заместителям, и первый из них не выделялся. Зато Е.Примаков (Указ № 1142) счел нужным опять увеличить число заместителей до 6 с двумя первыми. С.Степашин (Указ № 651), сохранив двух первых, общее число сократил до 5. В.Путин, как и обещал, занимая премьерское кресло, в минимальной степени изменил структуру – число замов осталось прежним (Указ № 1062).

Несмотря на все различие взглядов разных премьер-министров на необходимое им число заместителей, это был вопрос в значительной степени целесообразности. Впрочем, о целесообразности время от времени приходилось забывать, если политическая конъюнктура диктовала свои соображения, и тогда количество зампредов возрастало. Так, в феврале 1997 года должность министра внутренних дел была повышена в ранге до статуса заместителя Председателя Правительства – двенадцатого по счету. Да и не стоит ходить за примерами так далеко – 15.10.99 года Указом №1 380 введена должность шестого заместителя Председателя – полномочного представителя Правительства РФ в Чеченской Республике.

### ***Преобразования ради преобразований: трудно понять логику***

В 1991 году (согласно Указу б/н от 16.08.91) в РСФСР было 20 министерств и 21 госкомитет. Из них просуществовали до сегодняшнего дня, не пережив

реорганизации (по крайней мере, серьезной, определяемой Указом Президента) или хотя бы переименования только два министерства – Транспорта и Топлива и энергетики. Еще два – Иностраных дел и Юстиции – пережили лишь переподчинение непосредственно Президенту<sup>9</sup>. Причем если МИД сразу – с января 1994 года – стал “особым”, то миноуст первоначально таковым не был, а получил этот статус 16.12.97 (Указ № 1284). Через 4 месяца Указом № 483 он вновь был отнесен к категории “без звездочки”, и окончательно обрел свой нынешний статус лишь благодаря Указу № 1483 от 7.12.98.

Но преобразования бывают разными. Некоторые министерства и ведомства пережили одну реорганизацию, другие множество. Прежде чем говорить обо всей схеме реформы исполнительной власти, хотелось бы проследить изменения, касающиеся отдельных ведомств. Конечно, выбраны наиболее яркие примеры, но они достаточно характерны.

#### *Министерство сельского хозяйства*

В 1991 году в РСФСР существовало Министерство сельского хозяйства и продовольствия. Указом № 242 от 28.11.91 оно было преобразовано в Министерство сельского хозяйства. Видимо, вопросы продовольствия вообще выпали из системы управления хозяйством, поскольку Указом № 1148 вновь было образовано Министерство сельского хозяйства и продовольствия.

Министерство существует. В декабре 1993 года оно издает инструктивное письмо Министерства сельского хозяйства и продовольствия; именно под этим названием оно попадает в Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления, изданный Госстандартом 30.12.93 года.

А 10.01.94 Указом № 66 оно преобразуется... из Министерства сельского хозяйства в Министерство сельского хозяйства и продовольствия!

#### *Госкомитет по молодежной политике*

Молодежной политикой надо заниматься! Именно так считали в Советской России, поэтому в РСФСР в августе 1991 года существовал Госкомитет по молодежной политике. Впрочем, в ноябре того же года его уже не было. Зато 16.9.1992 Указом № 1075 создается Комитет по молодежи при Правительстве РФ, который ровно через две недели становится Комитетом РФ по делам молодежи.

---

<sup>9</sup> Официально непосредственное подчинение Президенту, как уже упоминалось, называется “подведомственные Президенту по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ”. Более простое название – “ведомства со звездочкой”, ибо в Структуре органов власти такие ведомства обозначаются значком сноски - звездочкой.

10.01.94 его функции передаются вновь созданному Комитету РФ по делам молодежи, физической культуре и туризму, а 30.05.94 – вновь создается Комитет по делам молодежи (Указ № 1109).

С 14.08.96 он приобретает статус Госкомитета и существует в этом качестве до 30.4.98, когда его функции передаются Министерству труда и социального развития. Через пять месяцев, 22.09.98, он воссоздается, а 25.05.99 становится Государственным комитетом по молодежной политике, то есть тем, чем он и был в августе 1991 года.

#### *Высший аттестационный комитет*

ВАК РФ был образован при Министерстве науки, высшей школы и технической политики 05.06.92 Указом № 557. С сентября 1992 года – самостоятельный орган федеральной исполнительной власти. В августе 1996 становится Государственным Высшим аттестационным комитетом, а в апреле 1998 года его функции передаются Министерству общего и профессионального образования.

1999 год – особый для ВАК. Во-первых, 25.05.99 он возрождается (в виде Высшей аттестационной комиссии). Во-вторых, 23.07.99 этот пункт Указа № 651 отменяется Указом № 895<sup>10</sup>. В-третьих, как уже упоминалось выше, он вновь попадает в структуру, утвержденную Указом № 1062, и требуется специальный Указ № 1369 от 15.10.99, чтобы исправить эту ошибку.

#### *Министерство торговли*

Министерство торговли существовало в РСФСР – сперва самостоятельно, потом (ноябрь 1991) – в виде Министерства торговли и материальных ресурсов. С сентября 1992 по август 1996 действовал Комитет РФ по торговле, который был упразднен, а его функции переданы Министерству внешнеэкономических связей, которое по этому поводу стало называться Министерством внешнеэкономических связей и торговли – но не сразу, а только с 17.03.97.

30.04.98 это министерство было ликвидировано, а его функции были переданы частично Министерству экономики, а частично – создаваемому Министерству промышленности и торговли, которое, просуществовав до 22 сентября того же года, было упразднено.

Зато было решено вновь создать Министерство торговли, “передав ему соответствующие функции упраздняемого Министерства промышленности и торговли Российской Федерации в части, касающейся функций, выполнявшихся ранее бывшим Министерством внешних экономических связей и торговли Российской Федерации”. Требуется ли комментарий к такой изящной формулировке?

## *Национальные и региональные вопросы*

Эти вопросы в РСФСР были уполномочены решать Госкомитет по делам национальностей и Госкомитет по социально-экономическому развитию Севера. Впрочем, первый в ноябре 1991 был преобразован в Госкомитет по национальной политике, а второй в сентябре 1992 – в Комитет РФ.

2.03.93 первый был преобразован в ГК РФ по делам федерации и национальностей (Указ № 308), а второй 26.06.93 получил статус Госкомитета – и не Указом, а Законом.

Видимо, именно поэтому оба ведомства в январе 1994 года были ликвидированы, а на их базе создано Министерство по делам национальностей и региональной политике. Почти два года (до издания 21.11.95 Указа № 1169) оно решало вопросы развития Севера, пока не было решено передать их соответствующему Госкомитету.

4.03.96 министерство было реорганизовано в Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям (Указ № 318), а 30.04.98 переименовано в Министерство региональной и национальной политики.

Но не может же одно министерство заниматься и региональной, и национальной политикой! Поэтому 28.09.98 были созданы отдельно Министерство национальной политики и отдельно – Министерство региональной политики, которому (видимо, чтобы не плодить лишних структур) были переданы функции Госкомитета по вопросам развития Севера.

К 25.05.99 стало ясно, что два министерства – больше, но не лучше, чем одно. Поэтому из двух было создано единое Министерство по делам федерации и национальностей. Но оно взяло не все функции: часть перешли вновь созданному... Госкомитету по делам Севера!

## ***Основные этапы реформирования структуры федеральных органов исполнительной власти в 1992-99 годах***

### *1991-92: становление российского госаппарата*

Первая реформа структур исполнительной власти осуществлена 28.11.91 (Указ № 242) и была связана в первую очередь с передачей тех или иных союзных структур в ведение Российской Федерации. Впрочем, этим дело не ограничилось: скажем, вопросы социальной защиты населения были отделены от вопросов здравоохранения,

---

<sup>10</sup> Кстати, выделение функций ВАК сопровождало преобразование Министерства общего и профессионального образования в Министерство образования. Указ № 895 уточнял, что не “преобразуется”, а “переименовывается”.

госкомитет по архитектуре и строительству стал министерством и т.д. Но в целом эти преобразования не носили системного характера.

Видимо, точкой отсчета в анализе структуры органов власти федерального уровня следует считать Указ № 1148 от 30.09.92. В нем впервые представлена вся структура, причем проведена четкая граница между ведомствами, чьи руководители входят в состав Правительства, и всеми остальными. Первую группу составили 22 министерства и 8 госкомитетов, вторую – 23 комитета и 16 иных органов. Интересно, что в эту структуру не были включены (а, следовательно, не считались органами федеральной исполнительной власти) некоторые органы, которые впоследствии без всякой реорганизации этот статус получили. К ним относятся Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте (создано в декабре 1991), Главное управление охраны и – что особенно непонятно – Госкомитет по статистике, который существовал еще в союзные времена (впрочем, и тогда его председатель не был членом Совмина РСФСР).

#### *1992-96: отдельные реорганизации*

Первые полтора года исследуемого периода (до января 1994) реформирование структуры продолжалось, но постепенно, отдельными решениями, без массовых реорганизаций. 12.11.92 появились надзоры – федеральный горный и промышленный и федеральный по ядерной и радиационной безопасности, преобразованные из соответствующих федеральных служб. Очередное преобразование постигло министерство безопасности 21.12.93 оно было преобразовано в Федеральную службу контрразведки (до этого российский КГБ преобразовывался в Агентство федеральной безопасности 26.11.91, сливался с МВД 19.12.91, был воссоздан в статусе министерства безопасности 24.1.92). Некоторые ведомства получили “повышение” – госкомитетами стали комитеты по вопросам архитектуры и строительства (Указ № 1589 от 23.12.92) и Комитет санитарно-эпидемиологического надзора (Указ № 1965 от 19.11.93), зато Министерство печати и информации было “низведено” до уровня Комитета по печати (Указ № 2255 от 22.12.93). Впрочем, тем же Указом была создана отдельная Федеральная служба по телевидению и радиовещанию.

Постарались и депутаты: за тот короткий отрезок времени, когда они обладали правом реорганизовывать структуру исполнительных органов, они успели (приняв соответствующие законы) создать Департамент налоговой полиции (24.06.93) и в очередной раз вернуться к вопросу управления высшей школой. Еще в 1991 году вузовское образование успели забрать из Министерства науки и потом вернуть обратно, а теперь Верховный Совет законом от 25.2.93 преобразовал Министерство

науки, высшей школы и технической политики в Министерство науки и технической политики, создав отдельный Госкомитет по высшему образованию.

Принятие Конституции сопровождалось серьезными изменениями в структуре федеральной исполнительной власти. Указом № 66 от 10.01.94 к органам исполнительной власти стали относиться Департамент налоговой полиции, Федеральная пограничная служба, ФАПСИ и Госкомстат. Были созданы Министерство по делам национальностей и региональной политике и Комитет по делам молодежи, физической культуре и туризму, объединившие несколько структур. Ряд Комитетов были ликвидирован, причем функции некоторых из них (например, Комитет по информатизации, Комитет по муниципальному хозяйству) были переданы другим ведомствам, а некоторые просто ликвидированы (Федеральный центр земельной и агропромышленной реформы и др.) Министерство здравоохранения получило в свое ведение медицинскую промышленность (с соответствующей добавкой к названию). Федеральная служба внешней разведки стала называться просто Службой внешней разведки, а Федеральная налоговая служба – Государственной налоговой службой.

Как уже говорилось, именно в январе 1994 впервые появился список “президентских” министерств и ведомств. На первом этапе в него вошли МИД, МВД, ФСК, Государственная архивная служба, Служба внешней разведки, Главное управление охраны, ФАПСИ, Федеральная пограничная служба и Федеральная служба по телевидению и радиовещанию. Обращает на себя внимание отсутствие в списке Министерства обороны.

Указ № 66 внес окончательную путаницу в деление органов власти на первый и второй “сорт” – в зависимости от вхождения их руководителей в состав Правительства. Два Госкомитета получили “звание” министерств и остались в первом списке (Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Министерство по сотрудничеству с государствами-участниками СНГ). А ряд Госкомитетов оказался уровнем ниже – Таможенный, по промышленной политике, а также по управлению государственным имуществом и по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур. Впрочем, два последних вскоре восстановили свой статус, равный министерскому – первый Указом № 2026 от 28.10.94, второй – Указом № 201 от 27.02.95.

Указ № 66 повысил статус и Комитета по оборонной промышленности – до Госкомитета. Затем 8.5.96 Указ № 686 превратил Госкомитет в Министерство оборонной промышленности.

За период от принятия Конституции до президентских выборов 1996 года число органов федеральной исполнительной власти сильно выросло. Кроме уже упоминавшихся воссозданий комитетов по вопросам развития Севера и по делам молодежи были сформированы еще 20 ведомств! Большая часть из них просуществовала весьма недолго; “рекорд” принадлежит федеральным службам морского флота и речного флота – созданные 15.03.96 (Указ № 382), они были ликвидированы уже 14.08.96, чтобы больше никогда не возродиться в качестве самостоятельных структур.

02.08.95 (Указ № 797) впервые в качестве органа исполнительной власти федерального уровня включено Управление делами Президента (естественно, “со звездочкой”). Тот же статус получили за указанный срок Федеральный надзор за ядерной и радиационной безопасностью и вновь созданный Комитет по военно-технической политике.

*1996-98: хотели, как лучше...*

Осознание неэффективности существующей системы управления, совпавшее по времени с президентскими выборами, привело к коренным преобразованиям в структуре управления. Указом № 1177 14.08.96 было упразднено почти 30 ведомств: часть объединены, у части функции переданы существующим ведомствам. Все существовавшие комитеты были либо ликвидированы, либо получили иное наименование и статус – кто Госкомитета, кто агентства и т.п. Появились новые министерства – Общего и профессионального образования, Промышленности, Природных ресурсов, Труда и социального развития. Минобороны перешло в непосредственное управление Президента.

Но по всей видимости, эти решения готовились в сильной спешке. В результате потребовался Указ № 1326 от 6.09.96, отменяющий непродуманные решения. Были отменены: преобразование Госкомитета по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур в просто Госкомитет по антимонопольной политике; переименование Государственной налоговой службы в Федеральную и Службы внешней разведки в Федеральную службу внешней разведки; преобразование Комиссии по ценным бумагам в Госкомитет, Федеральной энергетической комиссии в Федеральную службу; ликвидация Федеральной комиссии по недвижимому имуществу и оценке недвижимости.

Но самое смешное, что Указом № 1177 было осуществлено переименование всех Федеральных служб Российской Федерации в Федеральные службы России. Так и



было записано: “переименовать Федеральную службу безопасности Российской Федерации в Федеральную службу безопасности России”. И так – по каждой службе.

А Указ № 1326 все эти переименования отменил. Так и было записано: “слова “Федеральная служба безопасности России” заменить словами “Федеральная служба безопасности Российской Федерации””. И так – по каждой службе.

Чуть позже (29.11.96) было отменено решение о ликвидации Федеральной службы по валютному и экспортному контролю (Указ № 1611). Ликвидированная Федеральная автомобильно-дорожная служба была возрождена 23.04.97 под названием Федеральная дорожная служба (Указ № 403).

Совершенствование структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществленное Указом №249 от 17.03.97, было направлено в первую очередь на консолидацию в руках Министерства экономики всех экономических функций. Были ликвидированы Министерство оборонной промышленности, Госкомитет по лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности и совсем недавно созданное Министерство промышленности. Заодно ликвидировали и Госкомитет по рыболовству, разделив его функции между Минсельхозпродом и Госкомитетом по охране окружающей среды. Из других изменений – Госкомитет по науке и технологиям стал министерством, Министерство связи – Госкомитетом по связи и информатизации, Министерство строительства – Госкомитетом по жилищной и строительной политике. Была создана Федеральная служба по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению.

За весь последующий год, последний год работы В.Черномырдина председателем правительства, было произведено лишь четыре преобразования. На базе Госкомитета возникло Министерство государственного имущества (Указ № 1057 от 23.09.97), была создана Федеральная служба специального строительства (Указ № 727 от 16.07.97), Министерство юстиции перешло в непосредственное ведение Президента (Указ № 1284 от 16.12.97) и Федеральная служба по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию стала Госкомитетом<sup>11</sup> (Указ №14 от 10.01.98).

---

<sup>11</sup> Точнее, не совсем так. Федеральная служба была упразднена, а Госкомитет – создан. Независимо друг от друга.

*1998: реформирование госаппарата – туда*

Возглавив правительство, С. Кириенко сделал решительную попытку повысить эффективность управления. По его представлению Указом № 483 от 30.04.98 созданному Министерству промышленности и торговли передали функции Министерства внешнеэкономических связей и торговли (правда, часть их отошла к Министерству экономики) и Министерства по сотрудничеству с государствами-участниками СНГ (поделив их с МИДом), а также Комитет по стандартизации, метрологии и сертификации. Министерству по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству были переданы Госкомитет по жилищной и строительной политике, Госкомитет по земельным ресурсам и землеустройству и Федеральная служба геодезии и картографии. ВАК был передан Министерству общего и профессионального образования, Комитет по делам молодежи – Министерству труда и социального развития, Госкомитету по охране окружающей среды досталась гидрометеорологическая служба. Осуществление госмонополии на алкогольную продукцию было отдано Государственной налоговой службе: только что созданный Госкомитет просуществовал всего три месяца...

Был наведен порядок и в перечне ведомств “со звездочкой”. Их число сократилось за счет вывода из непосредственного подчинения Президенту Государственной налоговой службы, Федеральной архивной службы, Федеральной службы по телевидению и радиовещанию, Федеральной комиссии по ценным бумагам. Впрочем, в этот список (явно по ошибке) попали также Министерство юстиции и Управление делами Президента. Эти ошибки вскоре были исправлены. Зато в подчинение Президенту было передано МЧС, а трем структурам при Президенте был придан статус федеральных органов исполнительной власти (естественно, “со звездочкой”).

*1998: реформирование госаппарата – обратно*

Возглавив правительство, Е.Примаков сделал решительную попытку повысить эффективность управления. Путем ликвидации всего, что сделал его предшественник. По представлению Е.Примакова Указом № 1142 от 28.09.98 была воссоздана большая часть упраздненных полгода назад структур, иногда под новым названием: Министерство по делам СНГ, Госкомитет по делам молодежи, Госкомитет по стандартизации и метрологии, Госкомитет по строительной, архитектурной и жилищной политике, Федеральная служба геодезии и картографии, Государственный земельный комитет и даже ликвидированный задолго до С.Кириенко Госкомитет по рыболовству. Ликвидировав два созданных предшественником министерства,

Е.Примаков учреждает четыре новых, тоже вместо бывших ликвидированных. Единственное сокращение в громоздкой структуре органов власти достигается за счет создания Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, которому передаются функции целых четырех структур.

Если за короткое время нахождения у власти С.Кириенко не совершал новых преобразований, то Е.Примаков одну реорганизацию провести успел: Указом № 1635 от 23.12.98 Государственная налоговая служба стала Министерством по налогам и сборам.

*1999: без резких движений*

С.Степашин, в отличие от двух своих предшественников, не взялся за коренную ломку существующей структуры. Но кое-что сделал: преобразовал Госкомитет по связи и информатизации в Госкомитет по телекоммуникациям, передал Агентство по патентам и товарным знакам Минюсту, Российское космическое агентство сделал Авиационно-космическим, Госкомитет по госрезервам, Госкомитет по статистике, Госкомитет по физкультуре и туризму и Федеральную дорожную службу преобразовал в Агентства<sup>12</sup>, создал еще 4 агентства, взяв функции из Минэкономики (по судостроению, по обычным вооружениям, по системам управления, по боеприпасам), провел очередную реорганизацию национально-региональных министерств и несколько Госкомитетов реорганизовал, изменив их названия (Указ № 651 от 25.05.99)... Несколько позже (6.07.99) он объединил Госкомитет по печати с Федеральной службой телевидения и радиовещания в Министерство по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций (Указ № 885).

В.Путин вообще не стал делать никаких изменений, и Указ № 1062 всего лишь зафиксировал созданную структуру. Впрочем, чуть позже В.Путин внес-таки одно изменение: Госкомитет по телекоммуникациям стал министерством связи и информатизации (Указ №1487 от 12.11.99)

### ***Подводя итоги***

Трудно искать логику в столь непоследовательных действиях российского руководства. Но не случайно в последних разделах применялась формулировка “С.Кириенко (Е.Примаков, С.Степашин, В.Путин) сделал”. Конечно, Указы подписывал Президент Б.Ельцин. Но противоречивость принимаемых решений наглядно показывает, что российская власть за последние годы окончательно утратила цельность в своей политике управления (если таковая цельность когда-

---

<sup>12</sup> Уточнено: Комитет по физкультуре – не в Агентство, а в Министерство по физической культуре, спорту и туризму (Указ №724 от 8.06.99).

нибудь была). Президент просто штампует решения, которые ему предлагает очередной премьер, не заботясь ни об эффективности, ни об экономии. Даже трудно себе представить, что под всеми процитированными выше Указами стоит подпись одного человека – Президента РФ Б.Ельцина.

На декабрь 1999 г. структура федеральных органов исполнительной власти включает в себя 27 министерств:

1. Министерство Российской Федерации по атомной энергии
2. Министерство внутренних дел Российской Федерации
3. Министерство государственного имущества Российской Федерации
4. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
5. Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства
6. Министерство Российской Федерации по делам Содружества Независимых Государств
7. Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций
8. Министерство Российской Федерации по налогам и сборам
9. Министерство здравоохранения Российской Федерации
10. Министерство иностранных дел Российской Федерации
11. Министерство культуры Российской Федерации
12. Министерство Российской Федерации по физической культуре, спорту и туризму
13. Министерство науки и технологий Российской Федерации
14. Министерство обороны Российской Федерации
15. Министерство образования Российской Федерации
16. Министерство по делам федерации и национальностей Российской Федерации
17. Министерство природных ресурсов Российской Федерации
18. Министерство путей сообщения Российской Федерации
19. Министерство связи и информатизации Российской Федерации
20. Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации
21. Министерство топлива и энергетики Российской Федерации
22. Министерство торговли Российской Федерации
23. Министерство транспорта Российской Федерации

24. Министерство труда и социального развития Российской Федерации
25. Министерство финансов Российской Федерации
26. Министерство экономики Российской Федерации
27. Министерство юстиции Российской Федерации

Кроме того, в структуру входят 10 Государственных комитетов, 2 федеральные комиссии, 14 федеральных служб, 9 агентств, 2 надзора и 3 иных органа. Президент осуществляет руководство деятельностью МВД, МЧС, МИД, Минобороны, Минюста, СВР, ФСБ, Федеральными службами налоговой полиции, охраны и пограничной службы, ФАПСИ, Управлением делами Президента, а также Главным управлением специальных программ Президента Российской Федерации и Государственной технической комиссией при Президенте Российской Федерации.

## **Выводы и рекомендации**

Из анализа нормативно-правовой базы функционирования государственной службы в России, казалось бы, напрашивается вывод, что главная задача здесь – восполнять лакуны в законодательстве, приняв в первую очередь законы и иные нормативные правовые акты, прямо предусмотренные Федеральным законом “Об основах государственной службы в Российской Федерации”. Однако проблема, как представляется, сложнее – дело не только в недостатке законодательных актов, но, прежде всего, в отсутствии четкого представления о типе государственной службы, которую необходимо построить в нашей стране. Видимо, работу следовало бы начать именно с выработки концептуальных основ реформы государственного аппарата. Уже после принятия политического решения о типе государственной (и муниципальной) службы можно перейти к подготовке новой редакции закона о государственной службе и иных связанных с ним законов и иных нормативных актов.

Как видно из исторического обзора реорганизаций федеральных органов исполнительной власти, аналогичная задача актуальна и здесь – реорганизации проводились большей частью хаотически, учитывая в лучшем случае проблемы текущей политической целесообразности. И опять-таки дело не в том, чтобы установить перечень федеральных органов исполнительной власти и/или их структуру законом. Опыт тех субъектов Российской Федерации, где это было сделано (например, Санкт-Петербург), показывает, что в подобный закон приходится по несколько раз в год вносить изменения. Даже количество вице-премьеров бывает целесообразно определять, исходя не только из функционального распределения их

обязанностей, но и, например, из необходимости расширить политическую базу правительства путем назначения на ответственные посты представителей тех или иных политических сил. Что действительно важно – так это провести структурно-функциональный анализ органов исполнительной власти. Его задачей должна стать, во-первых, инвентаризация функций государственных органов и последовательное выделение собственно политико-управленческой функции и функции оказания услуг в узком смысле слова (в широком – само государственное управление тоже является услугой). На этой основе выделение двух основных типов управленческих организаций – “министерств” (как бы они ни назывались) и государственных “агентств”. Именно в последних в первую очередь могут быть применены новые принципы финансирования, планирования деятельности и кадровой политики, а часть из них может быть выведена за пределы госаппарата и превращена в так называемые “кванго” (самостоятельные организации, обслуживающие нужды государства, в том числе и в конкуренции с другими организациями). Во-вторых, выделить в каждом случае те минимальные (низшие по иерархии) единицы, которые способны самостоятельно выполнять задачи и, соответственно, быть субъектами управления и объектами планирования и финансирования.