

Правовые вопросы развития ведомственных символов в Российской Федерации

В настоящее время в России отчетливо формируется институт ведомственных символов: в действующем законодательстве речь заходит не только об использовании официальных государственных символов, но и об установлении собственных символов отдельных органов исполнительной власти, государственных органов и организаций (либо санкционировании возможности их установления). Вместе с этим, системная позиция законодателя по данному вопросу отсутствует, правовые нормы о собственных символах включены в тексты федеральных законов избирательно, что обуславливает актуальность исследования данного вопроса и необходимость дальнейшего совершенствования соответствующих нормативных правовых актов.

Так, например, в Федеральном законе от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»¹ упоминаются его *официальные символы* (без конкретизации форм), однако в части 4 статьи 2 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»² аналогичное собирательное понятие не применяется (установлено, что Счетная палата Российской Федерации имеет геральдический знак – эмблему и флаг), а в Федеральном законе от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»³ правовые нормы о собственных символах вообще отсутствуют. Фактически же для каждого из рассматриваемых государственных органов указами Президента Российской Федерации⁴ утверждены

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 1. Ст. 15.

² Там же. 2013. № 14. Ст. 1649.

³ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

⁴ См.: Указ Президента Российской Федерации от 11.05.2011 г. № 633 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы, флага и знамени Следственного комитета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 20. Ст. 2794; Указ Президента Российской Федерации от 16.09.2014 г. № 630 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы и флага Счетной палаты Российской Федерации» // Там же. 2014. № 38. Ст. 5052; Указ Президента Российской Федерации от 04.10.2008 г. № 1441 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы и флага прокуратуры Российской Федерации» // Там же. 2008. № 41. Ст. 4652.

одноименные формы официальных символов: геральдические знаки – эмблемы и флаги, но Следственный комитет Российской Федерации получил еще и знамя (см. вкладку, илл. 100–103).

Наличие знамен, как показывает анализ действующих нормативных правовых актов федерального уровня, свойственно далеко не всем государственным органам и организациям. Можно предположить, что выбор этих органов и организаций прямо связан с осуществлением ими функций по обеспечению обороны и безопасности государства и тяготеет к специфике несения военной службы. Не случайно, что понятие «знамя» применяется лишь в нескольких федеральных законах, определяющих основы и организацию обороны Российской Федерации, правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы. Так, отдельные положения о Боевом знамени воинской части содержатся в статье 4 Федерального закона от 31.05.1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»⁵ и в статье 40 Федерального закона от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»⁶. Положения о знамени Вооруженных Сил Российской Федерации и некоторых других знаменах являются предметом регулирования специального федерального закона.

Кроме того, важную информацию о понятии «знамя» содержит Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»⁷, в статье 7 которого предусмотрено размещение Государственного герба Российской Федерации на *боевых знаменах воинских частей*⁸, а также *знаменах федеральных органов исполнительной власти, определяемых Президентом Российской Федерации*.

Сквозь призму указанных норм обнаруживаются правовые коллизии, свидетельствующие о недостаточной системности правового регулирования в области официальных символов.

Так, Федеральным конституционным законом «О Государственном гербе Российской Федерации», как это ни парадоксально, не предусматривается случай размещения Государственного герба Российской Федерации на знамени Вооруженных Сил Российской Федерации⁹. Необходимо вспомнить, что на момент принятия Федерального закона от 29.12.2000 г.

⁵ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

⁶ Там же. 1998. № 13. Ст. 1475.

⁷ Там же. 2000. № 52. Ч. I. Ст. 5021.

⁸ См.: Указ Президента Российской Федерации от 18.12.2006 г. № 1422 «О Боевом знамени воинской части» // Там же. 2006. № 52. Ч. 3. Ст. 5564.

⁹ Для сравнения, такая возможность отдельно предусматривалась в пункте 7 Положения о Государственном гербе Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30.11.1993 г. № 2050 «О Государственном гербе Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 49. Ст. 4761.

№ 162-ФЗ «О знамени Вооруженных Сил Российской Федерации, знамени Военно-Морского Флота, знаменах иных видов Вооруженных Сил Российской Федерации»¹⁰ такая необходимость отсутствовала. Указанный закон принимался в конце 2000 г. практически синхронно с «пакетом» федеральных конституционных законов об официальных государственных символах Российской Федерации и, не без определенного политического подтекста, вводил в символично-правовое поле полотнище красного цвета в качестве знамени Вооруженных Сил Российской Федерации (см. вкладку, ил. 104). Спустя несколько лет¹¹ произошло «совершенствование рисунка знамени Вооруженных Сил Российской Федерации в соответствии с историческими традициями построения знамен как официальных символов и воинских реликвий»¹² и указанное знамя существенно преобразилось, на нем появилось изображение Государственного герба Российской Федерации (см. вкладку, ил. 105, где приведены лицевая и оборотная стороны измененного знамени Вооруженных Сил Российской Федерации).

Согласно статей 10, 13 Федерального закона «Об обороне» Вооруженные Силы Российской Федерации являются *государственной военной организацией*, составляющей основу обороны Российской Федерации; руководство Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации, а управление – министр обороны Российской Федерации через Министерство обороны Российской Федерации. В структуру федеральных органов исполнительной власти Вооруженные Силы Российской Федерации не входят¹³.

Таким образом, перед нами иной случай использования Государственного герба Российской Федерации, который не предусмотрен ни специальным федеральным конституционным законом, ни актом Президента Российской Федерации, которому предоставлено такое право¹⁴.

¹⁰ СЗ РФ. 2001. № 1. Ч. II. Ст. 14. Первоначальное наименование Федерального закона: «О знамени Вооруженных Сил Российской Федерации, знамени Военно-Морского Флота, знаменах иных видов Вооруженных Сил Российской Федерации и знаменах других войск».

¹¹ См.: Федеральный закон от 04.07.2003 г. № 91-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О знамени Вооруженных Сил Российской Федерации, знамени Военно-Морского Флота, знаменах иных видов Вооруженных Сил Российской Федерации и знаменах других войск» // СЗ РФ. 2003. № 27. Ч. 1. Ст. 2705.

¹² Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «О знамени Вооруженных Сил Российской Федерации, знамени Военно-Морского Флота, знаменах иных видов Вооруженных Сил Российской Федерации и знаменах других войск». URL: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_3.nsf/ByID/245DCB150C13C5CF43256EF300450EFA?OpenDocument (дата обращения: 07.07.2017).

¹³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

¹⁴ Ср.: Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2002 г. № 141 «О знаменах видов Вооруженных Сил Российской Федерации» // Там же. 2002. № 6. Ст. 564.

Случай размещения Государственного герба Российской Федерации на знамени Следственного комитета Российской Федерации тоже является «иным» (хотя вполне обоснованным с формальной стороны, поскольку издан соответствующий Указ Президента Российской Федерации). Эта «вне-системность» обусловлена опять же общим правилом о размещении герба на знаменах федеральных органов исполнительной власти, к которым Следственный комитет Российской Федерации не относится в силу особого статуса¹⁵. Однако «причисление» Следственного комитета к «знаменным» ведомствам вполне закономерно, если принять во внимание правоохранительный характер его деятельности, наличие системы военных следственных органов, собственной форменной одежды и т.д.

Отсутствие же нормативно установленных требований к органам государственной власти (государственным органам), в которых допускается наличие собственных знамен, либо легального определения понятия «знамя» с указанием на субъектный состав носителей, не позволяет аргументированно объяснить причины отсутствия собственного знамени, например, у прокуратуры Российской Федерации (определенные аналогии в критериях, приведенных выше в отношении Следственного комитета Российской Федерации, очевидны).

Очевидно и то, что система ведомственных символов в настоящее время находится в Российской Федерации в стадии становления, действующие нормативные правовые акты о знаменах федеральных органов исполнительной власти приняты только в 2009–2012 гг.

В отличие от «знаменной» система эмблематической и вексиллологической идентификации коснулась значительно большего количества федеральных органов исполнительной власти. Косвенные указания по этому вопросу, отражающие допущения законодателя по развитию системы ведомственных символов и знаков, также содержатся в специальных федеральных конституционных законах об официальных государственных символах Российской Федерации.

Так, в части 3 статьи 9 Федерального конституционного закона от 25.12.2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»¹⁶ предусмотрено, что его изображение может быть использовано в качестве элемента или геральдической основы государственных наград Российской Федерации, а также *геральдических знаков – эмблем и флагов* федеральных органов исполнительной власти. Согласно части 3 статьи 7 Федерального

¹⁵ Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» Следственный комитет Российской Федерации является *федеральным государственным органом*, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства. См. также: Указ Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

¹⁶ СЗ РФ. 2000. № 52. Ч. I. Ст. 5020.

конституционного закона «О Государственном гербе Российской Федерации» допускается его размещение на знаках различия и форменной одежде, установленных для лиц, состоящих на военной или иной государственной службе, а также использование его в качестве геральдической основы *геральдических знаков – эмблем* федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов.

При этом собственно понятие «геральдический знак – эмблема» указанными федеральными конституционными законами не вводилось, первые случаи его использования зафиксированы в подзаконных нормативных правовых актах начиная с 1997 г.¹⁷

Приводя типовой пример полного текста правовой нормы, включающей указанное понятие («Геральдический **знак – эмблема** Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст России) является официальным **символом**, указывающим на принадлежность к Минюсту России»¹⁸ [выделено нами – И.М.]), остается не без сожаления констатировать, с какой простотой философские категории символа, знака и эмблемы, которые с большим трудом и в постоянной дискуссии разграничиваются в общенаучных концепциях, могут отождествляться в позитивном праве! Однако и здесь нормотворческие позиции не являются единообразными.

Если за основу отсчета взять, например, общее количество нормативных правовых актов о ведомственных эмблемах федеральных органов исполнительной власти, утвержденных в настоящее время¹⁹ (51), то в большинстве из них (38) используется формула «*знак – эмблема является символом*» (как в

¹⁷ К числу таких символов, введенных на первых этапах становления системы ведомственной геральдической идентификации современной России, относятся, в частности, военный геральдический знак – эмблема Вооруженных Сил Российской Федерации (см.: Указ Президента Российской Федерации от 27.01.1997 г. № 46 «Об учреждении военного геральдического знака – эмблемы Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 655); флаг и геральдический знак – эмблема МЧС России (см.: Указ Президента Российской Федерации от 15.11.1997 г. № 1231 «О флаге и геральдическом знаке – эмблеме Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Там же. № 49. Ст. 5589).

¹⁸ Пункт 1 Положения о геральдическом знаке – эмблеме Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 15.02.2012 г. № 191 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы Министерства юстиции Российской Федерации» // Там же. 2012. № 8. Ст. 990.

¹⁹ По состоянию на 01.01.2017 г. собственные эмблемы утверждены для 70 % федеральных органов исполнительной власти (для 51 из 73); собственные флаги имеются в 59 % федеральных органов исполнительной власти (в 43 из 73); порядка 10 % (7 из 73) федеральных органов исполнительной власти используют собственные знамена и столько же – собственные вымпелы. Более подробная информация о видах ведомственных символов, а также об уровне нормативных правовых актов, которыми они утверждены, представлена в приложении.

приведенном выше примере с геральдическим знаком – эмблемой Минюста России). Усеченная формула «*эмблема является символом*» содержится в 10 нормативных правовых актах, где эмблемы не ассоциируются с геральдическими знаками, но также называются символами²⁰.

Обнаружить системные различия между «геральдическими знаками – эмблемами» и просто «эмблемами» практически невозможно²¹, указанная дифференциация, как показывает анализ, не зависит ни от вида федерального органа исполнительной власти, ни от подчиненности (Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации) или подведомственности федеральному министерству, ни от сферы деятельности, ни от вида нормативного правового акта, которым эмблема утверждена, ни от формальных особенностей составления. На илл. 10б, 10г²² (см. вкладку) приведены *геральдический знак – эмблема* Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и *эмблема* Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации²³.

Для обоснования рассматриваемой дифференциации в данном случае не поможет и факт подчинения первой федеральной службы Правительству Российской Федерации и подведомственности второй Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Так, в ведении Минприроды России находится еще одна федеральная служба, имеющая

²⁰ Такие эмблемы утверждены для Управления делами Президента Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального медико-биологического агентства, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Министерства транспорта Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства железнодорожного транспорта, Федерального агентства морского и речного транспорта, Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

²¹ В качестве наглядного примера можно привести приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 17.07.2012 г. № 240 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы и флага Федерального агентства воздушного транспорта», в наименовании и пункте 1 которого речь идет о «геральдическом знаке – эмблеме», а затем (без указания на какие-либо сокращения далее по тексту) утверждается «Положение об эмблеме Федерального агентства воздушного транспорта» (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 49).

²² Ср. также с ил. 10г, где приведен геральдический знак – эмблема прокуратуры Российской Федерации.

²³ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2007 г. № 905 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы и флага Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2007. № 53. Ст. 6609; постановление Правительства Российской Федерации от 13.06.2006 г. № 368 «Об учреждении эмблемы и флага Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» // Там же. 2006. № 25. Ст. 2728.

*геральдический знак – эмблему*²⁴. Более того, право именно на *геральдический знак – эмблему* предусмотрено в Положении о самой Федеральной службе по надзору в сфере природопользования²⁵.

Наконец, существуют немногочисленные, но показательные случаи (2 из 51), когда в нормативных правовых актах используется формула «*знак – эмблема является знаком*». Так, в настоящее время с понятием «символ» прямо не сопоставлены учрежденные в 1998 г. геральдический знак – эмблема органов внутренних дел Российской Федерации²⁶, а также военный геральдический знак – эмблема Федеральной службы охраны Российской Федерации²⁷. Однако после 1998 г. наступает практически полное «господство» *символов*, указывающих на принадлежность к тому или иному федеральному органу исполнительной власти. Для Федеральной службы охраны в 2002 г. был утвержден флаг, определяемый уже как официальный символ²⁸, а в 2011 г. – знамя, определяемое как официальный символ и воинская реликвия²⁹. Знамя Министерства внутренних дел Российской Федерации в период с 1996 по 2012 г. определялось как «особо почетный знак»³⁰, а затем также было соотнесено с понятиями «символ» и «реликвия»; флаг Министерства внутренних дел России с момента учреждения в 2012 г. определяется как официальный символ³¹.

²⁴ См.: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13.05.2014 г. № 209 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы и флага Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 38.

²⁵ См.: пункт 12 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 г. № 400 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

²⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 10.11.1998 г. № 1333 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы органов внутренних дел Российской Федерации» // Там же. 1998. № 47. Ст. 5741.

²⁷ Указ Президента Российской Федерации от 05.11.1998 г. № 1329 «Об учреждении военного геральдического знака – эмблемы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Там же. 1998. № 47. Ст. 5740.

²⁸ См.: Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2002 г. № 113 «О флаге Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Там же. 2002. № 5. Ст. 501.

²⁹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 640 «Об учреждении знамени Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Там же. 2011. № 21. Ст. 2926.

³⁰ См.: Указ Президента Российской Федерации от 06.05.1996 г. № 654 «Об учреждении знамени Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерств внутренних дел, главных управлений и управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации, управлений внутренних дел на транспорте, управлений внутренних дел на закрытых территориях и режимных объектах, учебных заведений профессионального образования этого Министерства» // Там же. 1996. № 19. Ст. 2266 (*утратил силу*).

³¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12.07.2012 г. № 983 «Об учреждении флага и знамени Министерства внутренних дел Российской Федерации, знамен

Оставшийся вариант (1 из 51), который строго не вписывается ни в одну из приведенных формул, касается флага и эмблемы таможенных органов, выпела водных судов таможенных органов. В современной России они были введены в 1994 г. и имеют своеобразное хронологическое первенство в системе ведомственных символов и знаков. Федеральный закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»³², приведенный в приложении VII в разделе «Таможенное дело», лишь косвенно связывает эти формы с понятием «таможенная символика», когда речь идет о запрете ее использования при осуществлении коммерческой деятельности. Как наименование статьи 13 указанного Федерального закона («Флаг, выпел и эмблема таможенных органов»), так и Указ Президента Российской Федерации от 03.12.1994 г. № 2152 «Об утверждении описания и рисунков флага и эмблемы таможенных органов Российской Федерации, размещения указанной эмблемы на транспортных средствах, а также рисунка выпела морских и речных судов таможенных органов Российской Федерации»³³ не содержат указания на соотнесение рассматриваемых форм с собирательным понятием «символы» или «знаки». Однако следует упомянуть, что до введения понятия «эмблема» в таможенном законодательстве применялся термин «опознавательный знак»³⁴.

Одной из попыток системного урегулирования вопросов ведомственных символов (опять же только на подзаконном уровне) стало издание постановления Правительства Российской Федерации от 24.03.2011 г. № 210 «Об организации деятельности, связанной с учреждением геральдических знаков федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и о

отдельных территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, центров специального назначения сил оперативного реагирования территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне, образовательных организаций системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 29. Ст. 4078.

³² Там же. 2010. № 48. Ст. 6252.

³³ Там же. 1994. № 34. Ст. 3584.

³⁴ См. статью 12 Таможенного кодекса Российской Федерации, введенного в действие постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 18.06.1993 г. № 5221-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 31. Ст. 1224 (*утратил силу*). В указанной статье предусматривалось, что описание флага и опознавательного знака утверждается Верховным Советом Российской Федерации, однако с 1994 г. до настоящего времени действует упомянутый Указ Президента Российской Федерации по данному вопросу. Противоречие было устранено в статье 404 Таможенного кодекса Российской Федерации от 28.05.2003 г. № 61-ФЗ (СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066), где понятие «опознавательный знак» заменено понятием «эмблема», а Президент Российской Федерации был уполномочен утверждать описание и рисунки флага и эмблемы таможенных органов, а также выпела морских и речных судов таможенных органов.

внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации»³⁵. Существенным достоинством данного документа, по нашему мнению, является вклад в формирование комплексной нормативной позиции по отношению к институту ведомственных символов, даже несмотря на то, что речь идет только о части (73 %) федеральных органов исполнительной власти.

Рассматриваемым постановлением установлено, что федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, вправе учреждать по согласованию с Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации свои геральдические знаки³⁶ – эмблему, флаг и вымпел и геральдические знаки – эмблему, флаг и вымпел подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, за исключением случаев, когда иной порядок установлен федеральным законом.

Таким образом, определены единообразные подходы как к формам ведомственных символов (геральдический знак – эмблема, флаг и вымпел; «знаменных» служб в числе подчиненных Правительству Российской Федерации ведомств нет), так и к порядку их учреждения. Вместе с этим, несомненно, что динамическое развитие структуры федеральных органов исполнительной власти, переподчинение ведомств, а также внушительный «багаж» ранее утвержденных ведомственных символов требуют приведения многих нормативных правовых актов в соответствие с утвержденными Правительством Российской Федерации позициями.

К примеру, в 2008 г. *Правительством Российской Федерации* были учреждены эмблема и флаг Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, вымпел руководителя и вымпел морских и речных судов указанной федеральной службы. В настоящее время соответствующее постановление³⁷ действует параллельно с измененным в 2011 г. Положением о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, в абзаце 2 пункта 11 которого предусмотрено, что Федеральная служба по надзору в сфере транспорта вправе иметь *геральдический знак – эмблему, флаг, вымпел руководителя Службы и вымпел морских и речных судов, учреждаемые Министерством транспорта*

³⁵ СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1935.

³⁶ Необходимо отметить, что в действующих нормативных правовых актах (включая прилагаемые к рассматриваемому постановлению изменения иных актов Правительства Российской Федерации) зафиксирована практика соотнесения понятия «геральдический знак» только с понятием «эмблема» и образования устойчивого словосочетания «геральдический знак – эмблема». Учитывая изложенное, можно предположить, что использование понятия «геральдический знак» как обобщающего для эмблем, флагов и вымпелов в данном случае не является терминологически корректным.

³⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 07.11.2008 г. № 831 «Об учреждении эмблемы и флага Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, вымпела руководителя Службы и вымпела морских и речных судов, используемых Службой для осуществления контроля в области морского и внутреннего водного транспорта» // СЗ РФ. 2008. № 46. Ст. 5349.

Российской Федерации по согласованию с Геральдическим советом при Президенте Российской Федерации и используемые для осуществления контроля в области морского и внутреннего водного транспорта³⁸.

Рассматриваемые проблемы нормативно-правового обеспечения ведомственных символов, как представляется, напрямую связаны с теоретическими вопросами институционализации механизма государства, а сами ведомственные символы можно рассматривать как один из признаков как механизма государства в целом, так и отдельных его составляющих в частности.

Неразрывное единство, в котором существуют понятия «государство» и «механизм государства»³⁹, подтверждается и той самой «геральдической основой», которой для геральдических знаков – эмблем органов государственной власти служит герб государства. Как отмечает П.К. Корнаков, «двуглавый орел оказался для этой цели весьма подходящей геральдической фигурой. Исторический опыт российской геральдики содержал целый ряд вариантов сочетания главной геральдической фигуры с теми или иными профессиональными атрибутами»⁴⁰. Такая практика существует и в других странах мира.

Большое значение имеет в данном случае и способность геральдических знаков удивительно точно и лаконично отражать самые сложные иерархические связи внутри какой-либо системы. Поэтому не случайно, что геральдические знаки – эмблемы органа власти, основой для которых является герб государства, в дальнейшем сами становятся основой для системы внутриведомственной идентификации. Примерами развитых ведомственных геральдических систем, опирающихся на внутренние, формально определенные правила, можно назвать систему геральдического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации⁴¹, Министерства внутренних дел России⁴².

³⁸ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 г. № 398 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 24.03.2011 г. № 210).

³⁹ Как отмечает М.И. Байтин, «государство как таковое существует, проявляет себя вовне, функционирует через свой механизм, через входящие в этот механизм государственные органы и работающих в них служащих», «вне и без государственного механизма нет и быть не может государства» (Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2004. С. 97, 100).

⁴⁰ Корнаков П.К. Опыт и проблемы создания эмблем – геральдических знаков министерств и ведомств Российской Федерации. URL: <http://sovnet.geraldika.ru/article/13109> (дата обращения: 07.07.2017 г.).

⁴¹ См.: приказ Министра обороны Российской Федерации от 03.09.2011 г. № 1515 «О геральдическом обеспечении Вооруженных Сил Российской Федерации». URL: http://stat.doc.mil.ru/documents/extended_search/more.htm?id=11330550@morfNPAProject (дата обращения: 07.07.2017).

⁴² См.: приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 27.06.2012 г. № 640 «Об организации геральдического обеспечения в системе МВД России».

Принцип иерархичности механизма государства наглядно проявляется и в порядке установления ведомственных символов, которые учреждаются (или, во всяком случае, должны учреждаться) по единообразным правилам и с учетом субординационных критериев. Поэтому едва ли можно признать корректной ситуацию (опять же в системе Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации), когда Федеральное агентство лесного хозяйства в отличие от других федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных указанному федеральному министерству, в 2011 г. получило право на самостоятельное установление собственных символов⁴⁵, которым воспользовалось в 2012 г.⁴⁶, однако спустя несколько месяцев субординационный критерий возобладал, данные полномочия были переданы Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации⁴⁵, но отмены приказа Рослесхоза не последовало.

Как в теоретических исследованиях о механизме государства, так и в практической работе по проведению административной реформы одной из актуальных проблем является «поиск оптимальной системы государственного управления»⁴⁶, построение эффективной системы органов власти, устранение в их деятельности избыточных и дублирующих функций⁴⁷. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «многочисленные перестройки системы исполнительных органов не устранили некоторых ее пороков. Это – отсутствие или игнорирование четких критериев построения органов с учетом объема и характера функций, объектов управления. Это – дробление и множест-

URL: <https://mvd.ru/mvd/documents/20120328164545/item/210429> (дата обращения: 07.07.2017).

⁴⁵ См.: пункт 53 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.03.2011 г. № 210 «Об организации деятельности, связанной с учреждением геральдических знаков федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и о внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации».

⁴⁶ См.: приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 17.01.2012 г. № 16 «Об учреждении геральдического знака – эмблемы, флага Федерального агентства лесного хозяйства и вымпела руководителя Федерального агентства лесного хозяйства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 12.

⁴⁵ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2012 г. № 671 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления полномочий Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Федеральным агентством лесного хозяйства» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3905.

⁴⁶ Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2007. С. 127.

⁴⁷ См., напр.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

венность органов, в частности комиссий, советов при Президенте, Правительстве, министерствах»⁴⁸.

Между тем, если оттолкнуться от способности символов передавать в концентрированной форме самую существенную информацию о предметах и явлениях и предположить, что именно такая информация, в том числе учитывающая «квинтэссенцию» функционального назначения, была «закодирована» в геральдические знаки – эмблемы и другие символы органов государственной власти, государственных органов и организаций, эти символы могли бы стать одним из ключей структурно-функционального анализа механизма государства.

Приложение

Символы федеральных органов исполнительной власти (наличие, виды, уровень нормативных правовых актов)

Пояснения к таблице:

В случае наличия у федерального органа исполнительной власти (далее – ФОИВ) собственных символов в ячейке, соответствующей их виду, приводится информация об уровне нормативных правовых актов, которыми эти символы установлены:

УП – Указ Президента Российской Федерации;

ПП – постановление Правительства Российской Федерации;

ПМ – приказ министерства, в ведении которого находится ФОИВ;

С – собственный приказ ФОИВ.

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти	Виды имеющихся символов			
		Эмб- лема	Флаг	Зна- мя	Вым- пел
1	Министерство внутренних дел Российской Федерации	УП	УП	УП	
2	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	УП	УП	УП	
3	Министерство иностранных дел Российской Федерации	УП	УП		
4	Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству				

⁴⁸ Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М., 2003. С. 114.

5	Министерство обороны Российской Федерации	УП	УП		
6	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	УП	УП		
7	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю	УП	УП		
8	Федеральное агентство специального строительства	УП	УП		
9	Министерство юстиции Российской Федерации	УП			
10	Федеральная служба исполнения наказаний	УП	УП	УП	
11	Федеральная служба судебных приставов	УП	УП	УП	
12	Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба)	УП	УП		
13	Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба)	УП	УП	УП	
14	Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба)	УП	УП	УП	
15	Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (федеральная служба)				
16	Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба)	УП	УП	УП	
17	Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба)	УП	УП		
18	Федеральное архивное агентство (федеральное агентство)				
19	Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство)	УП	УП		
20	Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)	УП			
21	Министерство здравоохранения Российской Федерации				
22	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения	ПМ	ПМ		
23	Федеральное медико-биологическое агентство	ПП	ПП		ПП
24	Министерство культуры Российской Федерации	С			
25	Федеральное агентство по туризму				
26	Министерство образования и науки Российской Федерации				

27	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	ПМ			
28	Федеральное агентство по делам молодежи				
29	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации				
30	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	ПМ	ПМ		
31	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	ПП	ПП		
32	Федеральное агентство водных ресурсов				
33	Федеральное агентство лесного хозяйства	С	С		С
34	Федеральное агентство по недропользованию	ПМ	ПМ		
35	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации				
36	Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии				
37	Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока				
38	Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации				
39	Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций	ПМ	ПМ		
40	Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям	ПМ	ПМ		
41	Федеральное агентство связи	ПМ	ПМ		
42	Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа				
43	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации				
44	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	ПП	ПП		
45	Федеральное агентство по рыболовству	ПП	ПП		ПП
46	Министерство спорта Российской Федерации	С			
47	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации	С			
48	Министерство транспорта Российской Федерации	ПП	ПП		
49	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	ПП	ПП		ПП

50	Федеральное агентство воздушного транспорта	ПМ	ПМ		
51	Федеральное дорожное агентство	ПМ	ПМ		
52	Федеральное агентство железнодорожного транспорта	ПП	ПП		
53	Федеральное агентство морского и речного транспорта	ПП	ПП		ПП
54	Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации				
55	Федеральная служба по труду и занятости	ПМ	ПМ		
56	Министерство финансов Российской Федерации				
57	Федеральная налоговая служба				
58	Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка	С	С		
59	Федеральная таможенная служба	УП	УП		
60	Федеральное казначейство (федеральная служба)	ПМ	ПМ		
61	Министерство экономического развития Российской Федерации	С			
62	Федеральная служба по аккредитации				
63	Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии	ПМ	ПМ		
64	Федеральная служба по интеллектуальной собственности				
65	Федеральное агентство по государственным резервам	ПП	ПП		
66	Федеральное агентство по управлению государственным имуществом	ПМ	ПМ		
67	Министерство энергетики Российской Федерации				
68	Федеральная антимонопольная служба	С	С		
69	Федеральная служба государственной статистики	С			
70	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	С	С		С
71	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	ПП	ПП		
72	Федеральное агентство научных организаций	С	С		С
73	Федеральное агентство по делам национальностей				