

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ¹

INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE BODIES AS SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**A. Volkov
P. Milov**

Summary. The institutional basis for the formation and functioning of executive bodies, as well as the changes in their system and structure, remain the actual issue for science and practice today. The author's analysis of the Constitution of the Russian Federation, laws and decrees, scientific sources shows the place of state administration in the system of public administration of the Russian Federation. The article shows the peculiarities of using the concepts of "public administration" and "public administration", their contents is defined. The position of the executive in the general system of public bodies is also clarified. The idea of forming a unified system of executive power of the Russian Federation, including executive bodies of federal and regional level, the powers of which cover not only issues of joint competence, but also objects of competence at the level of subjects of the Russian Federation, is argued. The author also formulates the practical recommendations to reform the legislative and organizational framework in the field under study.

Keywords: executive power, authorities, structure, state management, public management, public administration, unified system of Executive power, formation, functioning, improvement of legislation.

Волков Александр Михайлович

К.ю.н., доцент, АНО ВО «Институт деловой
карьеры», Заслуженный работник высшей школы
Российской Федерации
Vam-volkov@ya.ru

Милов Павел Олегович

К.ю.н., доцент, АНО ВО «Институт деловой карьеры»
nauka@ideka.ru

Аннотация. Институциональные основы формирования и функционирования органов исполнительной власти, а также изменения их системы и структуры остаются сегодня актуальным вопросом для науки и практики. Проведенный авторами анализ Конституции РФ, законов и указов, научных источников демонстрирует текущее место государственного управления в системе публичного администрирования РФ. В статье показана особенность использования понятий «публичная администрация» и «публичное администрирование», определяется их содержание. Аргументируется идея формирования единой системы исполнительной власти РФ, включающей в себя органы исполнительной власти федерального и регионального уровня, полномочия которой охватывают не только вопросы совместной компетенции, но и предметы ведения на уровне субъектов РФ. Сформулированы практические рекомендации по реформированию законодательных и организационных основ в исследуемой области.

Ключевые слова: исполнительная власть, органы власти, система, структура, государственное управление, публичная администрация, публичное администрирование, единая система исполнительной власти, формирование, функционирование, совершенствование законодательства.

Вопросы формирования и функционирования органов исполнительной власти, а также изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в РФ (далее ФОИВ) находят достаточно широкое отражение в контексте происходящих в последние годы реформ российского законодательства на различных уровнях. Не все их проводимых в данной области реформ при этом воспринимаются однозначно как теоретиками, так и практиками в связи с выявляе-

мым достаточно большим спектром проблем и недоработок, отсутствием системного подхода, гармонизации и рядом других трудностей. Такой комплексный вопрос, как создание институциональных основ, выступающий предметом исследования в данной статье, очевидно, требует длительного периода как с позиции научно-методической разработки, так и практического воплощения. Однако с учетом стремительно изменяющихся политических и социально-экономических реалий как

¹ Материал представлен в порядке обсуждения и с использованием системы «Консультант Плюс» (информационная поддержка).

в национальном, так и международном масштабе, наша страна сегодня не располагает значительным резервом времени для подобной модернизации. В определенной степени восполнить выявляемые в этой области пробелы с целью совершенствования процесса законодательного реформирования пытается российское научное сообщество, в том числе авторы данной статьи. В этой связи исследуемой в настоящей статье проблеме институализации деятельности органов исполнительной власти как субъектов публичного администрирования за последние десятилетия было посвящено значительное число научных работ. В качестве основных задач исследования обратимся к анализу ряда основополагающих тезисов из них для дальнейшей аргументации авторской позиции в отношении совершенствования институциональных основ деятельности органов исполнительной власти как субъектов публичного администрирования. Последнее при этом выступает в качестве основной цели исследования в настоящей статье, которая решается авторами с использованием методов исторического, эволюционного, описательного, структурно-функционального, прогностического, диахронического и синхронического сравнительного анализа, проблематизации, а также систематизации, синтеза, содержательной и логической интерпретации.

В контексте поставленной цели исследования, считаем необходимым отметить, что российскими учеными высказываются достаточно неоднозначные позиции как по вопросу роли и позиции исполнительных и распорядительных органов, их самостоятельности в контексте исторической подоплеку данного вопроса и его текущего состояния, так и необходимости изначального решения проблем и задач, которые в настоящий момент препятствуют эффективной реформе в исследуемой области.

Так, в частности, Б. В. Россинский усматривает в конституционном закреплении совокупности исполнительных и распорядительных органов в качестве самостоятельной ветви государственной власти, состоявшемся в 1993 году, существенный стимул, который, по мнению исследователя, в конечном итоге обеспечил совершенствование как теоретических «представлений о их роли и месте в механизме государственного управления», так и развитие, вариативность различных форм, технологий, методов их функционирования [10]. С этим мнением нельзя не согласиться. Однако в то же время надо заметить, что конституционная легитимация данного вопроса при этом не снимает проблемы, состоящей в необходимости формирования устойчивых правовых, методических, организационных и другого рода основ, способствующих на развитом уровне обеспечить институализацию деятельности данных органов власти как единой функционирующей системы. Конститу-

ционное закрепление реформы подобного уровня предполагает дальнейшую детализацию ее процесса на нисходящих уровнях нормативно-правового регулирования, вплоть до ведомственного, а также обеспечение данного процесса тщательно разработанными и непрерывно обновляемыми научно-методическими рекомендациями, позволяющими устранить возникающие пробелы практики и установить алгоритмы реализации на организационном уровне. Таким образом, речь идет о системном подходе к решению проблемы, который, как известно, является одним из наиболее проблемных моментов в истории реформирования российского законодательства практически по любому направлению.

М. С. Студеникина в этой связи, указывая на комплексность и многоаспектность данного вопроса, закономерно, на наш взгляд, обращает внимание на важную проблему в его контексте, которая должна была быть решена в начальном периоде. Однако до сих пор она остается неурегулированной. Речь идет о необходимости определения «уровня правового акта», регламентирующего формирование и функционирование «системы федеральных органов исполнительной власти и основы их правового статуса» [12]. Ю. Н. Стариков, в свою очередь, также обращает внимание на одно из противоречий, которое свойственно процессам реформирования в России. Это противоречие связано с частым игнорированием накопленного опыта в области формирования законодательных основ, администрирования и организации и попытками построения достаточно сложных и комплексных правовых и организационных конструкций «с нуля» или как результата слепого копирования, без учета национальной адаптации, опыта других стран. К этому следует также добавить в качестве негативного момента и сложившуюся в последнее время устойчивую практику реформирования «в опережающем режиме», в результате чего практика не успевает должным образом реагировать на законодательные новеллы. В связи с этим, по убеждению ученого, которое авторы статьи полностью разделяет, модернизация российской системы и структуры ФОИВ в современных условиях не может не учитывать «сложившихся правовых и административных традиций в данной сфере» [11].

Рассматривая в исторической ретроспективе вопрос формирования органов исполнительной власти можно отметить, что в Конституции РФ не раскрывает, в чьей компетенции он находится, хотя при этом акцентирует вопрос на системности данного образования, объединяющей определенную совокупность государственных институтов, установленную президентскими указами. При этом законодательными основами регламентировано, что единая система исполнительной власти возглавляется Правительством РФ [1].

Кардинальные изменения системы и структуры ФОИВ произошли в 2004 году, когда вышел Указ Президента РФ, утвердивший новую эффективную, как тогда, предполагалось, систему и структуру ФОИВ. В эту систему были введены федеральные министерства, службы и агентства [2].

Сделаем отступление и обратимся к терминологическому аппарату в рамках исследуемой проблемы. В этой связи заметим, что в теории административного права термины «система» и «структура» органов управления к настоящему моменту получили достаточно четкую дифференциацию. В связи с чем авторы полагают возможным не останавливаться подробно на их анализе в настоящей статье, уточнив лишь, что последнее понимается как перечень конкретных органов управления, тогда как первое включает все упорядоченное единство действующих структур на различных уровнях власти и в рамках всей территории страны. В рамках органов исполнительной власти при этом выделяются три уровня, включающие руководящие (высшие) органы (Президент РФ, Правительство РФ) и органы, входящие в централизованную публичную администрацию: на федеральном уровне (аппараты Президента РФ и Правительства РФ, министерства, агентства и службы) и на уровне субъектов РФ.

На научном уровне исследователи отмечают необходимость принятия базисного закона о системе ФОИВ и восстановлении действия ст. 5 ФКЗ о Правительстве РФ. При этом в терминологическом плане в большинстве европейских государств сегодня используются термины «публичная администрация» и «публичное администрирование» [7, 13]. Надо отметить, что центральное место среди субъектов последнего принадлежит при этом органам исполнительной власти. В этой связи приобретает актуальность закономерный вопрос о корреляции как двух указанных выше терминов, так и понятий администрирования и управления в российском законодательстве и действующей практике.

Рассматривая эту проблему, Ю.Е. Аврутин, в частности, закономерно полагает необходимым не отождествлять два данных понятия, указывая на тот факт, что они различаются как субъект и процесс, осуществляемый данным субъектом [5]. В рамках проводимого исследования авторами разделяется данная точка зрения и полагается целесообразным опираться на нее как в ходе дальнейшего анализа, так и при разработке соответствующих рекомендаций на его основе.

Продолжая анализ и опираясь в его ходе на интерпретацию актуальных исследований по данному вопросу, авторы также в рамках проводимого исследования считают необходимым не просто исходить из идеи

отсутствия тождества понятий администрирования и управления, но считают важным внести в разработку этого вопроса свой авторский вклад и более конкретизировано определить их содержание, устранив терминологическую неоднозначность. При этом публичное администрирование полагается целесообразным трактовать как «деятельность исполнительно-распорядительного типа на основании и во исполнение законов органов и организаций, обладающих властными полномочиями, их должностных лиц по обеспечению реализации и защите субъективных публичных прав частных лиц, по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию публичных услуг, управлению публичным имуществом, осуществлению правоприменительных, контрольных и надзорных функций» [см. подробнее в работе соавтора: 6]. В то время как публичная администрация понимается авторами как «совокупность органов и организаций, обладающих (или наделенных) властными полномочиями, их должностных лиц, которые реализуют функции административного плана» [6].

Достигнув относительной терминологической определенности в исследуемом вопросе и уточнив ключевые понятия, проанализируем аспект, связанный с непосредственной деятельностью органов власти и разграничением их полномочий и функционала — в чем, как известно, изначально состояла одна из ключевых целей проводимой по настоящий момент административной реформы на территории нашего государства, которая до сих пор так и остается до конца не достигнутой. О справедливости данного утверждения свидетельствуют приводимые далее минусы реформирования и пробелы, формирующиеся под их влиянием на практике.

Целесообразно подчеркнуть, что одним из минусов данной реформы, по мнению авторов, является сохранение в рамках действующей системы федеральных органов исполнительной власти условий, создающих возможности для возникновения конфликта интересов между самими органами в связи с их функциональным назначением. Поясним данный тезис на конкретных примерах. Так, в частности, российские министерства, как известно, в рамках действующей структуры сегодня осуществляют координацию и контроль деятельности подведомственных им служб и агентств. Закономерно, что конфликта интересов в такой ситуации избежать достаточно трудно. Особенно если учесть, что при установлении новой типологии федеральных органов исполнительной власти РФ и их функциональной характеристики роль самих министерств была определена несколько искусственно. При этом надо констатировать, что роль подведомственных им организаций остается не до конца понятной не только российской об-

ственности, но во многом и самим представителям уполномоченных должностных структур, в том числе ввиду многочисленного дублирования функций и пересечения сфер компетенций, полномочий и зон ответственности этих органов, что отнюдь не способствует системности их функционирования, как и эффективности осуществляемой деятельности, а напротив — приводит к излишней бюрократизации и заторможенности.

Новелла последних законодательных трансформаций заключалась в том, что заместитель федерального министра одновременно был уполномочен исполнять функции руководителя федерального агентства, подведомственного министерству [3]. Высказывались и более далеко идущие предложения о корреляции должностей министра и руководителя федерального агентства, пока не получившие соответствующего правового закрепления. С учетом, что число такого рода учреждений было достаточно значительным (а по состоянию на середину 2018 года количество федеральных агентств, министерств и подчиненных им служб превысило в нашей стране 60) [4], фактическое исполнение данных новаций столкнулось с объективными трудностями, актуализировав очевидную необходимость как можно более оперативной оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти. Однако несмотря на декларацию данной необходимости при этом на практике по-прежнему можно наблюдать фактическое отсутствие снижения общего количества федеральных органов исполнительной власти по сравнению с результатами административной реформы 2004 года (75 против 73 в настоящее время).

Так, в частности, если обратиться к статистическим данным, то можно увидеть, что в текущих условиях функции контроля и надзора исполняются 6 министерствами, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг — 13 органами. Аналогичная статистика актуальна в отношении федеральных служб и агентств. Нормотворческой компетенцией при этом обладают 9 федеральных служб и 4 агентства, компетенцией по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг — 3 федеральные службы и 6 агентств федерального уровня. Базируясь на данной статистике, можно сделать вывод о присутствующей тенденции аккумуляции нормотворческих, контрольных и надзорных, управленческих функций на уровне отдельного федерального органа исполнительной власти. В подобных условиях возникает закономерный вопрос о том, насколько выполнение такого широкого спектра функций одним органом власти может быть признано эффективным, ведь оно требует значительного числа ресурсов, увеличивая их и без того чрезмерное в российских условиях число.

Однако в то же время нужно заметить, что некоторые российские министерства в текущих условиях не просто исполняют координационные или контрольные функции по отношению к находящимся в их ведении службам и агентствам, но последние при этом фактически вошли в их состав. Очевидно, что наличие подчиненности служб, находящихся в ведении министерств, показывает их зависимость, что приведет в ближайшей перспективе к закономерным конфликтам интересов между ними. И у ряда органов, например, Министерства образования РФ, разделившегося в настоящий момент на две головные структуры (Министерство просвещения и Министерство науки и высшего образования), такие конфликты уже не первый год наблюдались с Рособназором. В настоящее время с учетом реформирования и разделения головной структуры эти конфликты приобрели еще более углубленный характер, что в итоге, в контексте последних законодательных новелл, привело к переподчинению последнего напрямую Правительству РФ [4]. Между тем, конфликты с другими подчиненными структурами, в частности, Роснаукой, Рособразовани-ем и т.д., в итоге привели к их упразднению и передаче функций аппарату министерства (2010 год).

На основе действующих законодательных основ органы исполнительной власти субъектов РФ призваны проводить единую политику в сфере публичного администрирования (в т.ч. и государственного управления). Как отмечалось, в том числе и авторами настоящей статьи, единая система исполнительной власти в нашей стране наравне органами исполнительной власти федерального уровня включает в себя и аналогичные структуры уровня субъектов федерации. При этом компетенция их ведения охватывает не только полномочия совместного ведения, но и в пределы ведения субъектов федерации. Последнее обоснование можно аргументировать тем фактом, что согласно действующим правовым основам в нашей стране ее гражданин может быть наделен полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти на уровне субъекта федерации по представлению Президента страны законодательным (представительным) органом государственной власти на соответствующем уровне. Президент при этом обладает правом принятия решений о роспуске законодательного органа субъекта РФ [6]. Из этого вытекает вывод о том, что Президентом РФ формируется единая федеральная система исполнительной власти, встроенная в структуру централизованной публичной администрации.

Таким образом, на основании вышеприведенных тезисов можно сделать заключительный вывод о незавершенности процесса реформирования институциональных основ формирования органов исполнительной власти в текущих российских условиях и необходимости

их дальнейшего совершенствования. Если обратиться к природе и содержанию феномена институализации, то очевидно, что в рамках действующей системы органов исполнительной власти вести речь о сбалансированности правил и норм их функционирования и подчиненности пока еще затруднительно. А тем более — говорить о наличии элементов эффективной саморегуляции как неотъемлемом компоненте сформировавшихся институциональных основ деятельности общей системы. В связи с этим на основе проведенного анализа можно определить ряд практических рекомендаций и предложений по реформированию основ формирования системы исполнительной власти и повышению эффективности функционирования органов в ее составе, требующих, на наш взгляд, законодательного закрепления на уровне федерального акта с дальнейшей детализацией по нисходящим нормативно-правовым уровням регулирования данного вопроса, а именно:

1. О необходимости разграничения различных функций: в рамках одного федерального органа исполнительной власти, по мнению авторов, недопустимо соединять нормотворческие, контрольные и надзорные функции, а также управление государственным имуществом и оказание государственных услуг. При этом помимо законодательного уровня данный вопрос должен получить подробную методическую детализацию в ведомственных документах соответствующих органов.
2. Представляется целесообразным исключить практику совмещения полномочий министров, заместителей министров и руководителей служб и агентств, а также выдвигаемые в данной области предложения, что, как считают авторы, будет способствовать повышению самостоятельности и развитию саморегуляции данных органов.
3. Необходимо легитимировать вопрос подчиненности федеральных служб Правительству РФ (или Президенту РФ), что, как полагают авторы, сможет в дальнейшем обеспечить более полноценный, независимый и детальный контроль и надзор за всеми субъектами и объектами в рамках общей системы, в т.ч. и за министерствами и агентствами; а также позволит избежать дублирования их компетенций, полномочий и функционала, препятствуя развитию многочисленных зон, где образуются конфликты интереса [см. подробнее о содержании данных рекомендаций в работе соавтора: 10]. Рассмотренный выше в статье пример переподчинения Рособнадзора напрямую Правительству РФ в рамках последних законодательных трансформаций свидетельствует о целесообразности подобной практики.
4. Вопросы реформирования функционала и подчиненности соответствующих органов, как и рас-

пределения их компетенций, очевидно, должны быть предметом открытого общественного обсуждения, с привлечением экспертов и представителей профессиональных структур и организаций, в том числе саморегулируемого характера, что соответствует природе институализации как научно- и практически обоснованного феномена. Помимо этого, данные процессы должны подвергаться непрерывному мониторингу и корректировке с учетом выявляемых на практике пробелов, а также выдвигаемых предложений как научным, так и профессиональным сообществом, а также общественными представителями. И это касается не только вопросов функционала, компетенций, полномочий и подчиненности, но и количества подобных ведомств — разветвленная структура которых как подчиненных органов, как свидетельствует проведенный анализ и рассмотренные в статье статистические данные, сегодня может быть признана избыточной. Вести речь о стабильности функционирования общей системы органов исполнительной власти в условиях, когда подчиненные им структуры непрерывно испытывают количественные колебания — то разрастаясь до 6–7, то редуцируясь до 1–2 организаций в разрезе всего нескольких лет, а сами головные министерские структуры также непрерывно разделяются и вновь объединяются, как то же рассмотренное в статье Минобрнауки РФ, деля свои функции с другими ведомственными структурами, крайне затруднительно.

В завершении подчеркнем тот факт, что систематизированные и проанализированные авторами проблемы и противоречия, а также основанные на их экспликации практические рекомендации, безусловно, не претендуют на исчерпывающий характер ввиду ограниченности объема статьи. Их более подробная интерпретация представлена в ряде работ одного из авторов, раскрывающих данную проблему в контексте ее отдельных проблематических и прогностических аспектов [см., например: 7–9]. Однако, тем не менее высказанные в настоящей статье обоснования вносят определенный вклад в исследуемую проблему, определяя ряд ключевых направлений формирования институциональной базы деятельности органов исполнительной власти РФ как субъектов публичного администрирования, которые целесообразно реализовать в расчете на ближайшую перспективу, а также устраняя терминологические неоднозначности в этой области. В любом случае научная дискуссия по исследуемой проблеме не является завершенной и должна быть продолжена в соответствии с развивающейся законодательной и организационной практикой, обусловленной отечественными реалиями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
2. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»
3. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»
4. Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»
5. Аврутин Ю. Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 6–16.
6. Волков А. М. Административное право в вопросах и ответах. М.: Проспект, 2018. 77 с.
7. Волков А. М. От государственного управления к публичному администрированию // Современное право. 2017. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/news/view/От-государственного-управления-к-публичному-администрированию> (дата обращения 10.12.2019).
8. Волков А. М. Проблемные вопросы административного права и процесса // Административное и муниципальное право. 2016. № 11. С.4–8
9. Волков А. М. Публичное администрирование: вопросы надзора и контроля / Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 738–743.
10. Россинский Б.В. К 25-летию Основного Закона. Конституция Российской Федерации как основа построения и развития системы исполнительной власти // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 4–11.
11. Старилев Ю. Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 24–32.
12. Студеникина М.С. О некоторых направлениях развития административного права в современный период // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 32–38.
13. Tifine P. Droit administratif français. Paris: Juridiques FA, 2019. 694 p.

© Волков Александр Михайлович (Vam-volkov@ya.ru), Милов Павел Олегович (nauka@ideka.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Институт деловой карьеры