Научная статья
Original article
УДК 34

К ВОПРОСУ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

ON THE ISSUE OF LEGISLATIVE CONSOLIDATION OF THE SYSTEM AND STRUCTURE OF FEDERAL EXECUTIVE BODIES

Логвин Роман Борисович, аспирант Московского государственного юридического университета имени О.Е Кутафина (МГЮА), г. Москва

Logvin Roman Borisovich, postgraduate student of the Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA), Moscow

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы смены уровня правового акта, устанавливающего систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. На сегодняшний день система и структура федеральных органов исполнительной власти устанавливаются указами Президента Российской Федерации, однако научная дискуссия, которая разворачивается вокруг проблемы законодательного закрепления системы, структуры и статуса федеральных органов исполнительной власти, по-прежнему сохраняет свою актуальность. В настоящее время законодательное закрепление системы федеральных органов исполнительной власти является нецелесообразным, поскольку в условиях отсутствия законодательно закрепленных принципов и основополагающих начал организации исполнительной власти принятие федерального закона, нормы которого установят систему федеральных органов исполнительной власти станет

очередным формальным действием законодателя, а не системным решением проблемы эффективности государственного управления.

Abstract: the article discusses the issues of changing the level of the legal act establishing the system and structure of federal executive authorities. To date, the system and structure of federal executive bodies are established by decrees of the President of the Russian Federation, however, the scientific discussion that unfolds around the problem of legislative consolidation of the system, structure and status of federal executive bodies still remains relevant. Currently, the legislative consolidation of the system of federal executive authorities is impractical, since in the absence of legislatively fixed principles and fundamental principles of the organization of executive power, the adoption of a federal law, the norms of which will establish the system of federal executive authorities will be another formal action of the legislator, and not a systematic solution to the problem of the effectiveness of public administration.

Ключевые слова: исполнительная власть, федеральные органы исполнительной власти, система и структура федеральных органов исполнительной власти.

Keywords: executive power, federal executive authorities, system and structure of federal executive authorities.

На сегодняшний день система и структура федеральных органов исполнительной власти устанавливаются указами Президента Российской Федерации. В связи с этим, осознавая значимость деятельности федеральных органов исполнительной власти для публичного управления и подчеркивая легковесность такой юридической конструкции, отдельные исследователи последовательно выступают за законодательное закрепление системы указанных органов, а также за принятие федерального закона, который установит административно-правовой статус данных органов. Вопрос о смене уровня правового акта, устанавливающего систему федеральных органов исполнительной власти, в административно-правовой науке не теряет остроты, сохраняя актуальность и научную значимость. Предполагается, что законодательная форма

позволит укрепить стабильность системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, а также обеспечить легитимацию исполнительной власти на федеральном уровне. Более того, в отдельных научных работах сформулированы предложения по законодательному ограничению изменений системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в рамках одного срока полномочий Президента Российской Федерации [1, с. 262].

Научная дискуссия, которая разворачивается вокруг проблемы законодательного закрепления системы, структуры и статуса федеральных органов исполнительной власти, охватывает несколько самостоятельных аспектов. В первую очередь, это выбор уровня правового акта, которым устанавливается организационное устройство исполнительной власти на федеральном уровне: данный аспект, можно обозначить, как формальный.

Второй аспект связан с обеспечением стабильности государственного управления, а именно ряд административистов солидарно полагают, что законодательное закрепление системы и статуса федеральных органов исполнительной власти позволит обеспечить стабильность исполнительной власти на федеральном уровне, сократить количество недостаточно взвешенных решений по изменению структуры данных органов.

Последовательно рассмотрим каждый из приведенных аспектов.

Мы полагаем, что на сегодняшний день законодательное установление системы федеральных органов исполнительной власти является нецелесообразным в силу нескольких причин. В современных политико-правовых реалиях наблюдается централизация исполнительной власти на федеральном уровне. Несмотря на проведенную административную реформу, которая была призвана сформировать децентрализованную модель управления на основе раздельного исполнения нормотворческих, контрольных и организационно-хозяйственных функций, система государственного управления стремительно продемонстрировала отчетливые инерционные свойства. По существу сформированная модель управления стала не трехзвенной, а многоуровневой. Многоуровневая система, состоящая из 3 самостоятельных уровней, представляет

собой классическую модель управления, характеризующуюся устойчивыми иерархическими вертикальными связями. Самостоятельное положение отдельных федеральных служб и федеральных агентств в структуре федеральных органов исполнительной власти быстро было подвергнуто сомнению: сформированная система приобрела иерархический характер, сформировались отношения власти и подчинения. Подобные структурные преобразования будут подробно описаны и проиллюстрированы в настоящей работе.

Сейчас же важно подчеркнуть, что инерционный возврат к иерархической организации исполнительной власти на федеральном уровне сопровождался не только увеличением полномочий федеральных министерств на фоне девальвации самостоятельного статуса отдельных федеральных служб и федеральных агентств, но и увеличением количества заместителей Председателя Правительства Российской Федерации. Это справедливо свидетельствует о том, что федеральные министры и возглавляемые ими ведомства, с одной стороны, концентрируют больше полномочий в рамках структуры федеральных органов исполнительной власти, а, с другой, утрачивают собственную автономную субъектность в общей системе государственного управления. Ключевые управленческие решения принимаются руководством государства, а именно Президентом Российской Федерации или Председателем Правительства Российской Федерации, а федеральным органам исполнительной власти остается лишь претворять данные решения в жизнь.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», закрепивший, что исполнительная власть осуществляется Правительством Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации точно подтверждает, что изначально спроектированная децентрализованная модель управления была трансформирована в вертикальную систему, при которой принятие стратегических решений концентрируется в

едином центре, образуемым главой государства и высшим органом исполнительной власти.

По существу, мы понимаем, что в условиях отсутствия законодательно закрепленных принципов и основополагающих начал организации исполнительной власти принятие федерального закона, нормы которого установят систему федеральных органов исполнительной власти станет очередным формальным действием законодателя, а не системным решением проблемы эффективности государственного управления.

Законодательное закрепление структуры федеральных органов исполнительной власти представляется и вовсе недостижимой абстракцией. Основным достоинством действующего порядка формирования внутреннего организационного строения системы федеральных органов исполнительной власти является возможность оперативной корректировки и модернизации структуры. Законодательное закрепление структуры федеральных органов исполнительной власти, естественно, осложнит процесс внесения изменений в структуру данных органов, однако, важно понимать, что это не сделает внутреннюю организацию исполнительной власти более стабильной, устойчивой и эффективной.

В современных политико-правовых реалиях сложно представить ситуацию, при которой парламент России не поддержит инициативу Президента Российской Федерации о внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, а, следовательно, ее законодательное закрепление становится лишь искусственным усложнением бюрократического порядка, а не системным подходом к совершенствованию организационных начал исполнительной власти на федеральном уровне. Ю.А. Тихомиров справедливо указал на необходимость комплексного реформирования государства, иными словами, любое преобразование должно осуществляться на основе полноценного представления о природе и системных связей реформируемого объекта [2, с. 57].

Таким образом, в первую очередь, необходимо обеспечить баланс между исполнительной и законодательной властью, настроить параметры системы

сдержек и противовесом между различными ветвями власти, которая предусмотрена Конституцией Российской Федерации.

В условиях отсутствия общей методологии изменений, преобразования в структуре федеральных органов исполнительной власти остаются неизбежными, а, следовательно, искусственное усложнение порядка внесения изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти является иррациональным. Более того, наличие в Конституции Российской Федерации нормы, согласно которой исполнительная власть осуществляется под общим руководством Президента России, напротив, легитимирует право главы государства определять внутреннее устройство исполнительной власти на федеральном уровне.

Структура федеральных органов исполнительной власти определяется текущими политическими и социально-экономическими задачами, которые стоят перед государством. Как уже отмечалось выше, исполнительная власть, по своей природе, представляет собой самостоятельную систему государственного управления, которая существует и функционирует в общем механизме государственной власти. Правоисполнительный характер деятельности рассматриваемых органов открывает возможность для организации контроля со стороны законодательной и судебной ветвями власти за действиями и решениями данных органов. Федеральные законы регламентируют порядок осуществления функций федеральных органов исполнительной власти по контролю и надзору, по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом, а, следовательно, эффективность деятельности данных органов может повышаться путем совершенствования правового регулирования.

Вопросы формирования системы и структуры исполнительной власти должны оставаться в компетенции Президента России, поскольку именно глава государства и правительство под его руководством несут ответственность за качество и эффективность государственного управления. Возложение на субъекта управления ответственности за результативность, эффективность и качество управления не может осуществляться изолированно от предоставления данному

субъекту возможности самостоятельно определять организационную модель управляемой системы.

Литература:

1. Лупарев Е.Б. Принципы новой административной политики как основы национальной стратегии развития России // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы: материалы научно-практической конференции, посвященной 50 - летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.) Вып. 5, ч. 2: Административное и муниципальное право. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2009.
2. Тихомиров Ю. А. Государство. М., 2013.Старилов. Ю. Н. Курс общего административного права. Т. 1. М., 2002.

Literature:

1. Luparev E.B. Principles of the new administrative policy as the basis of the national development strategy of Russia // Legal reforms in modern Russia: significance, results, prospects: materials of the scientific and practical conference dedicated to the 50th anniversary of the Faculty of Law of Voronezh State University (Voronezh, November 20-21, 2008) Issue 5, Part 2: Administrative and Municipal Law. Series: Anniversaries, conferences, forums. Voronezh, 2009.
2. Tikhomirov Yu. A. State. M., 2013.Starilov. Yu. N. Course of general administrative law. Vol. 1. M., 2002.

© Логвин Р.Б., 2022 Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №5/2022.

Для цитирования: Логвин Р.Б. К ВОПРОСУ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ// Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №5/2022.