

*civilizational features of the border countries and the modern world development. The article focuses on the socio-cultural transformations in the Russian-Ukrainian, Russian-Belarusian and Russian-European border areas, which determine the features of the border development of the regions.*

**Keywords:** *sociocultural risks, threats, development, cultural and civilizational features, border regions*

**КЛИМАСHEVСКАЯ Ольга Викторовна** – кандидат политических наук, доцент Московского авиационного института (национальный исследовательский университет) (125993, Россия, г. Москва, ГСП-3, Волоколамское ш., 4; [Klimawevskaya@yandex.ru](mailto:Klimawevskaya@yandex.ru))

## ПРОБЛЕМЫ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация.** В статье рассматривается существующая система разделения функционала федеральных органов исполнительной власти, проблемы ее построения в рамках действующего законодательства. Проведенный анализ обосновывает необходимость реформирования существующей системы с учетом принципов целесообразности для эффективного исполнения государственных функций. Автор формулирует вывод, что совершенствование структуры федеральных органов исполнительной власти и разграничение функций между ними должно происходить на основе юридического механизма, позволяющего осуществлять три базовых правила нормотворческой деятельности.

**Ключевые слова:** система и структура федеральных органов исполнительной власти, указ Президента РФ, государственное управление, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства

Проблема эффективности институциональных структур исполнительной власти является актуальной для большинства современных государств, в т.ч. и для России. Реформирование, оптимизация систем исполнительной власти уже успели превратиться во многих из них в перманентную функцию государства. Упрощение административных функций, корректировка системы государственных органов и управления кадрами государственных служащих и другие масштабные мероприятия по модернизации государственного управления планомерно проводятся правительственными органами, специально созданными для этой цели.

В России с 1992 по 2005 г. вышли около 100 указов Президента РФ, меняющих систему и структуру федеральной исполнительной власти, что влекло за собой изменение функций, видов органов, их компетенций, форм и процедур реализации полномочий, штатов данных органов и т.д. Данная деятельность государственной власти не имела системного и последовательного характера.

Под административной реформой следует понимать совокупность мероприятий по совершенствованию организации, форм и методов деятельности исполнительной власти, реализуемых государством. В формировавшейся модели органов исполнительной власти стояла четкая задача разведения функционала между ними.

Так, федеральные министерства должны вырабатывать государственную политику и нормативно-правовое регулирование в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности; федеральные службы

– осуществлять функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности; тогда как федеральные агентства должны выполнять функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом.

Отсюда полноценным стартом современной российской административной реформы следует считать 2003 г., когда вышел указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах». Развитие реформа получила в указах от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

Несмотря на все многочисленные проводимые мероприятия, с действующей моделью системы и структуры органов исполнительной власти на федеральном уровне в нашей стране связан ряд проблем.

Во-первых, в реальности возникли существенные сложности в практическом разграничении функций контроля (надзора), правотворчества, оказания госуслуг и управления госимуществом между министерствами, службами и агентствами. Данная ситуация возникла из-за неоднозначности и отсутствия четкости в трактовке направлений деятельности органов исполнительной власти. В качестве примера контрольно-надзорной деятельности можно привести выдачу лицензий. Лицензионная деятельность осуществляется с целью контроля видов деятельности в опасных сферах – соблюдаются ли там установленные законодателем требования или нет. В случае если лицензия выдается как документ, то данный процесс рассматривается как государственная услуга.

Тем самым, одно и то же явление можно рассматривать с точки зрения разного функционала органов исполнительной власти.

В качестве еще одного примера можно привести принятие нормотворческих актов, что является специальной функцией министерств, и которое проходит несколько этапов. На этапе, когда документ обнародуется, т.е. доводится до сведения населения, это фактически считается оказанием госуслуги.

Однако, обратившись к действующему законодательству о государственных услугах<sup>1</sup>, приходишь к выводу, что чуть ли не каждый орган исполнительной власти должен оказывать государственные услуги. Тем самым стираются границы в понимании того, чем госуслуга отличается, например, от контрольно-надзорной деятельности или других форм работ.

В процессе реализации концепта системы и структуры органов исполнительной власти, вспомним правовые позиции Конституционного суда<sup>2</sup> и научные разработки [Минченко 2013; Андреева 2009; Бабелюк 2007; Баранов 2011], согласно которым контрольно-надзорная деятельность присуща все-таки любому органу власти, т.к. в их деятельности однозначно присутствует властная составляющая. Даже если в положении об органе исполнительной власти не указана контрольно-надзорная деятельность, то по факту он все равно ее осуществляет.

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 N 210-ФЗ (посл. ред.). Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/) (проверено 09.01.2022).

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан». – *Собрание законодательства РФ*. 2006. № 3. Ст. 336.

Например, в 2019 г. Министерство культуры предоставило сводный аналитический отчет по итогам комплексного исследования: сколько экспонатов хранилось в надлежащих условиях, обеспечивается ли комплекс работ по безопасности музеев и сохранности музейных предметов и т.д.<sup>1</sup> Тем самым оно осуществило контрольно-надзорную деятельность, хотя в положении об этом органе не указана данная функция.

На сегодняшний момент мы сталкиваемся с ситуацией, что в указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функционал разведен, но, открывая положения о любом конкретном органе исполнительной власти, наблюдаем в перечне и контрольно-надзорную деятельность, и управление имуществом, и принятие нормативно-правовых актов. Тем самым, получается, что основной критерий разделения по функционалу относительно устройства органов исполнительной власти, который сегодня легально выделен в указах Президента РФ, фактически нерабочий.

Во-вторых, следует отметить наделение отдельных юридических лиц государственными полномочиями исполнительно-распорядительного характера. В нашем государстве существует большое число юридических лиц, которые напоминают по форме органы исполнительной власти. Их трудно юридически отграничить от государственных органов, т.к. за ними закреплен властный функционал. Например, Фонд обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования — это учреждения, по законодательству имеющие право принимать нормативно-правовые акты, обязательные для граждан, привлекать к ответственности, осуществлять контрольно-надзорную функцию. В данном контексте вышеуказанные юридические лица очень напоминают органы исполнительной власти.

Существуют разные варианты объяснения ситуации, возникшей в российской правовой системе. С одной стороны, она объясняется «молодостью» нашего государства, недолго живущего в постсоветском пространстве. С другой стороны, ее связывают с экономией бюджетных средств, потому что в органе исполнительной власти государственные служащие получают надбавки и дополнительные социальные гарантии в отличие от работников, осуществляющих деятельность в юридическом лице по трудовому законодательству. С позиции третьих лиц, это воспринимается как потенциальная коррупциогенность, которая заключается в том, что регулярно появляются новые юридические лица, госкомпании и госкорпорации, которым государство предоставляет очень большой объем активов, а проконтролировать их работу фактически невозможно. Руководство таких компаний назначается лично президентом страны, в чем находит проявление тенденция к авторитаризму. Ряд специалистов считают, что такие государственные задачи, как, к примеру, строительство объектов для Олимпийских игр, удобнее решать через одно юридическое лицо, а не через несколько коммерческих организаций. Эти вопросы остаются дискуссионными.

В-третьих, это проблема нестабильности органов исполнительной власти из-за их частой сменяемости, реформирования и возникновения новых структур при отсутствии должного реструктурирования старых. Из-за этого возникают противоречия в юридическом оформлении. В качестве примера можно привести наличие такого института, как трудовая инспекция, призванная контролировать соблюдение рабочего законодательства. Однако в структуре органов исполнительной власти такого органа нет и не было. С целью ликвидировать данное несоответствие было издано постановление правительства, в

<sup>1</sup> <http://heritage-institute.ru/wp-content/uploads/>

котором было прописано, что оказывается, трудовая инспекция – это территориальный орган федеральной службы по труду и занятости.

В-четвертых, это проблема подзаконного нормотворчества. По концепту указа Президента РФ от 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», по идее, только министерства уполномочены принимать нормативно-правовые акты, а службы и агентства – только индивидуальные, в форме приказов. По истечении нескольких месяцев в указ были внесены изменения: в частности, дописали, что службы и агентства тоже могут осуществлять подзаконное регулирование. Это было сделано в связи с тем, что до 2004 г. было принято очень много федеральных законов, в которых содержались следующие фразы: «уполномоченный орган разработает или уполномоченный орган примет соответствующие нормативно-правовые акты». В ходе реформы оказалось, что компетентными органами зачастую явились как раз эти службы и агентства. Возникла дилемма: то ли изменять все законы, изданные до 2004 г., то ли внести изменения в указ Президента РФ. Пошли по пути наименьшего сопротивления. На сегодняшний день почти каждый орган исполнительной власти фактически принимает нормативно-правовые акты, и их очень много. Ежегодно органы исполнительной власти принимают порядка 60 000 подзаконных актов, которые не должны противоречить федеральному законодательству. Для выполнения этой задачи должен быть в полной мере сформирован юридический механизм, подкрепленный нормативными актами федерального уровня. На сегодняшний день можно сформулировать три базовых правила подзаконного нормотворчества.

Первое правило: подзаконные акты должны приниматься только в установленной форме. Так, министерства, службы и агентства должны издавать только приказы. Тем самым, если акт принимается не в форме приказа, он не может восприниматься как нормативный, а значит не порождает права и обязанности. Однако на практике зачастую это реализуется иным образом. Каким? Правовая система, в частности, загромождена миллионами писем налоговой инспекции. В качестве примера можно привести письмо ФНС России от 07.05.2019 N СА-4-7/8614 «О направлении обзора судебной практики по спорам, связанным с квалификацией деятельности физических лиц в качестве предпринимательской в целях налогообложения». С юридической точки зрения данный документ не должен представлять собой нормативно-правовой акт, порождающий права и обязанности для широкого круга лиц, но на практике налоговый орган может привлечь к ответственности за несоблюдение положений, указанных в письме.

Второе правило заключается в том, что только федеральные органы исполнительной власти сами по себе могут создавать нормативно-правовые акты, а не их структурные подразделения и не их территориальные органы. Например, Минюст России может издать акт, а департамент Минюста или управление Минюста по субъекту как территориальный орган – нет.

Третье правило заключается в том, что с 1997 г. введена регистрация нормативно-правовых актов в Минюсте. Регистрацию проходят три группы актов: те, которые касаются прав и свобод граждан; которые носят межведомственный характер и которые касаются статуса организации. Перед вступлением в силу они должны пройти регистрацию в Минюсте, без этой процедуры они не порождают правовые последствия. Минюст проводит их соотношение с федеральным законодательством на предмет наличия или отсутствия противоречий.

Таким образом, автор проводит анализ актуальных проблемных вопросов, посвященных устройству федеральных органов исполнительной власти, а также их системе и структуре.

**Список литературы**

Андреева Ю.А. 2009. Контроль и надзор: основные подходы к разграничению понятий. — *Научный вестник Омской академии МВД России*. № 1. С. 55-60.

Бабелюк Е.Г. 2007. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства. — *Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт)*: сборник статей (под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой). М.: Волтерс Клувер. С. 47-54.

Баранов М.Л. 2011. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса. — *Новый юридический журнал*. № 3. С. 9-25.

Минченко О.С. 2013. Контрольно-надзорные функции и государственные услуги: взаимосвязь понятий. — *Государственное управление. Электронный вестник*. № 37. С. 45-53.

*KLIMASHEVSKAYA Olga Viktorovna, Cand.Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor of the Moscow Aviation Institute (National Research University) (4 Volokolamskoe Highway, Moscow, Russia, 125993; Klimawevskaya@yandex.ru)*

## PROBLEMS OF THE CURRENT SYSTEM AND STRUCTURE OF FEDERAL EXECUTIVE BODIES

**Abstract.** *The article examines the existing system of division of the functions of federal executive bodies, the problems of its construction within the framework of the current legislation. The analysis justifies the need for its reform, taking into account the principles of expediency for the effective performance of state functions. The author concludes that the improvement of the structure of federal executive bodies and the delimitation of functions between them should be carried out on the base of a legal mechanism that allows the implementation of three basic rules of rulemaking.*

**Keywords:** *system and structure of federal executive bodies, Decree of President of Russia, public administration, federal ministries, federal services, federal agencies*

---