

# §1 ГЕНЕЗИС ВЛАСТИ

Занко Т. А.

## ПРИНЦИПЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация.** В статье сформулированы и обоснованы принципы, которые должны применяться при преобразованиях системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Особый акцент в статье сделан на необходимость законодательного закрепления системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и, соответственно, принципов их преобразования. Так, принципами преобразований должны стать законность, федерализм, централизация и децентрализация, приоритет прав и свобод человека и гражданина, демократизм, гласность и открытость, обоснованность, рациональность, эффективность, ресурсная обеспеченность, целесообразность, сохранение кадрового потенциала, правопреемственность, стабильность и комплексность. При проведении исследования использовались формально-юридический, структурно-функциональный и исторический методы, которые позволили научно обосновать принципы преобразования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Сформулированные принципы должны быть не просто провозглашены и закреплены законодательно, но и применяться комплексно, в совокупности (ввиду их взаимосвязанности и взаимообусловленности), стать реальным указанием к действию при проведении реформ, максимально объективизировать процесс преобразования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** административная реформа, государственное управление, исполнительная власть, принципы, законность, федерализм, эффективность, министерство, агентство, служба.

**Review.** The article formulates and justifies the principles that should be applied to the transformations of the system and structure of federal executive bodies. Particular emphasis in the article is made on the need for legislative reinforcement of the system and structure of federal executive bodies and, therefore, the principles of their transformation. Thus, the principles of the transformation should become: legitimacy, federalism, centralisation and decentralisation, priority of the rights and freedoms of man and the citizen, democracy, transparency and openness, reasonableness, rationality, efficiency, resource prosperity, expediency, preservation of human capacity, legal succession, stability and integrity. The study uses formal-legal, structural-functional and historical methods that give scientific basis for the principles of transformation of the system and structure of federal executive bodies. The formulated principles should not just be proclaimed and formalised in legislation, they should also be applied comprehensively (due to their interconnectedness and interdependence), become a real direction for action during reforms, objectify the process of the transformation of the system and structure of federal executive bodies.

**Keywords:** *federalism, legitimacy, principles, executive branch, public administration, administrative reform, efficiency, ministry, agency, service.*

**Н**а данный момент преобразования в системе федеральных органов исполнительной власти проходят на основании указов Президента Российской Федерации, который определяет их систему, структуру и правовой статус. Подзаконный характер закрепления системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, с одной стороны, позволяет более оперативно реагировать на изменяющиеся условия государственного управления, но с другой стороны делает систему и структуру более подверженной изменениям (с 2004 года было принято порядка 30(!) указов Президента, так или иначе затрагивающих систему и федеральных органов исполнительной власти), увеличивает политическую ответственность главы государства за функционирование исполнительной власти. С учётом того обстоятельства, что организация федеральных органов государственной власти — это предмет ведения Российской Федерации, а по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные законы — вопрос принятия федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти в Российской Федерации» остаётся открытым.

Обязательной составляющей частью такого федерального закона должны стать положения, устанавливающие принципы преобразований в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, **т. е. основополагающие идеи, определяющие основания, содержание и назначение таких преобразований, и призванные обеспечить единство правового регулирования при проведении преобразований.**

**Принцип законности.** Один из центральных принципов государственного управления, заключающийся в том, что весь процесс государственного управления должен строиться в строгом соответствии с действующими нормативными правовыми актами <sup>[1]</sup>. В отношении исполнительной власти, правовые основы функционирования которой носят в основном подзаконный характер, законность означает соблюдение федерального законодательства при принятии подзаконных нормативных правовых актов. В преломлении к преобразованиям федеральных органов исполнительной власти, принцип законности должен заключаться в законодательном закреплении их системы и структуры.

**Принцип федерализма,** являясь следствием прямого влияния формы государственно-территориального устройства, пронизывает все уровни си-

стемы государственного управления России и основывается на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации. Принцип федерализма в части влияния на систему и структуру исполнительной власти заключается в том, что с учётом разграничения предметов ведения и полномочий выделяют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти помимо центрального аппарата по вопросам исключительного ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения федерации и субъектов, создают территориальные органы <sup>[2]</sup>, призванные обеспечивать единство проведения государственной политики на всей территории страны. Изменения структуры федеральных органов исполнительной власти неизбежно затрагивают осуществление отдельных функций государственного управления их территориальными органами, именно в связи с этим в каждом конкретном случае преобразований необходимо учитывать региональную составляющую (конкретные условия государственного управления в субъектах, последствия для таких преобразований для субъектов, в том числе с точки зрения кадровых вопросов) при проведении реформ федеральных органов исполнительной власти.

Близким, но не тождественным, принципу федерализма выступает **принцип централизации и децентрализации** <sup>[3]</sup>, который заключается в обеспечении эффективного баланса при распределении полномочий между федеральными и региональными структурами, в частности, в рамках предметов совместного ведения, а также между центральными аппаратами и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

**Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина** при преобразованиях структуры федеральных органов исполнительной власти должен проявляться в том, чтобы физические лица имели возможность постоянного, бесперебойного доступа к государственным услугам, не испытывали неудобств даже в течение переходных периодов преобразований.

**Принцип демократизма** может быть в полной мере реализован в случае законодательного закрепления системы и структуры федеральных органов

исполнительной власти, поскольку позволит в большей степени использовать форму представительной демократии за счёт участия в процессе палат Федерального Собрания Российской Федерации<sup>[4]</sup>. Такой подход также позволит более полно использовать возможности механизма сдержек и противовесов при проведении реформ системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

С принципом демократизма тесно взаимосвязаны **принципы гласности и открытости**, которые в контексте реформ должны заключаться в доступности общественному ознакомлению, публичном характере обсуждения предлагаемых преобразований в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

**Принцип обоснованности** призван минимизировать влияние субъективного фактора при проведении преобразований и в то же время критически учесть объективные предпосылки, факторы, влияющие как на необходимость реформ, так и на их содержание.

**Принцип рациональности**<sup>[5]</sup> направлен на поиск наиболее универсального, сбалансированного, взвешенного решения при преобразованиях системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, отвечающего не только сиюминутным потребностям государственного управления, но и имеющего долгосрочный, стратегический характер.

**Принцип эффективности**<sup>[6]</sup> предусматривает прежде всего определение критериев эффективности<sup>[7]</sup> с целью учёта изменений качества работы федеральных органов исполнительной власти, достигнутых в результате преобразований. Перед фактическим реформированием системы и структуры федеральных органов исполнительной власти необходимо чёткое понимание, к каким результатам оно должно привести и как оценить их достижение. Принцип эффективности также связан с эффективным использованием ресурсов государственного управления при проведении реформ.

**Принцип ресурсной обеспеченности** должен учитывать весь объём возникающих затрат, издержек при проведении реформы. Какой бы целесообразной ни была реформа, недостаточное ресурсное обеспечение (в том числе кадровое, финансово-экономическое), может в значительной степени уменьшить позитивный эффект преобразований.

В некотором смысле результирующим принципом выступает **принцип целесообразности**, который сопоставляя обоснованность, эффективность, рациональность, ресурсную обеспеченность, призван дать ответ о необходимости проведения

реформ; в то же самое время понятие «целесообразности» заключается в соответствии проводимых преобразований достижению целей государственного управления.

Очевидным является тот факт, что именно от обеспечения федеральных органов исполнительной власти высокопрофессиональными государственными служащими зависит как качество проводимых административных реформ, так и качество государственного управления в целом. Именно в связи с этим важнейшим и неукоснительно соблюдаемым принципом при проведении преобразований системы и структуры федеральных органов исполнительной власти должен стать **принцип сохранения кадрового потенциала**.

**Принцип правопреемственности** заключается том, что вся совокупность, в первую очередь, обязательств реорганизуемого или упраздняемого федерального органа исполнительной власти должна быть полностью передана вновь создаваемому или преобразованному органу исполнительной власти.

Все преобразования должны быть подчинены **принципу стабильности**, так как любые преобразования представляют собой определённый стресс для системы государственного управления, связанный со встраиванием реорганизованного органа в существующую структуру власти и начальным периодом его функционирования. К сожалению, некоторые элементы структуры федеральных органов исполнительной власти подвержены значительным изменениям. Одним из ярких примеров, иллюстрирующих постоянные изменения структуры органов управления в рамках одной сферы, является сфера строительства — Минстрой (1994–1997 гг.) — Государственный комитет по жилищной и строительной политике (1997–1998 гг.) — Министерство Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (1998–1998 гг.) — Государственный комитет Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике (1998–1999 гг.) — Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (1999–2004 гг.) — Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (2004–2008 гг.) — профильные департаменты Минрегиона (2008–2012 гг.; кстати, Минрегион — также впоследствии был упразднён в 2014 году) — Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (2012–2014 гг.) — Министерство строительства и ЖКХ (2014 г. — по н.в.(?)). Очевидно, что пре-

образования в насколько важной сфере государственного управления не могут происходить с такой степенью интенсивности.

**Принцип комплексности** — преобразования структуры федеральных органов исполнительной власти не должны превращаться в стрельбу по проблемным мишеням, не должны быть продиктованы сиюминутными политическими соображениями, а должны представлять собой комплексные решения, учитывающие влияние преобразований на всю структуру исполнительной власти, не допускать перекосов внутри неё.

В целом принципы должны быть не просто провозглашены и закреплены законодательно, но и быть реальным указанием к действию при проведении реформ, должны всесторонне учитываться и стать основой преобразований. Сформулированные принципы призваны максимально объективизировать процесс преобразования федеральных органов исполнительной власти. Принципы преобразований взаимосвязаны и взаимообусловлены, а эффективность от их использования может быть достигнута только при совокупном применении <sup>[8]</sup>.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления / Е. В. Охотский. — М.: Издательство Юрайт, 2013. — С. 536
2. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 г. № 452 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 31. — Ст. 3233
3. Тихомиров Ю. А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения // Журнал российского права. — 2007. — № 2. — С. 99–105.
4. Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. — Формула права, 2008.
5. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? // Модели государственной. — 2002.
6. Андрианов В. Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. — Wolters Kluwer Russia, 2011.
7. Барциц И. Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы-2008, № . — 2008. — № . 1. — С. 2–3.
8. Занко Т. А. Эволюция системы органов исполнительной власти (Российское государство-Российская Империя — СССР) // Политика и Общество. — 2015. — № 8. — С.996–1000
9. Борисов А. М. Реформирование системы органов исполнительной власти и новая схема государственного территориального управления // Административное и муниципальное право. — 2012. — 9. — С. 33–37.
10. Авдеев Д. А. Российский вариант принципа разделения властей // Право и политика. — 2013. — 13. — С. 1796–1803. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.10211.

## REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Okhotskii E. V. Teoriya i mekhanizmy sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya / E. V. Okhotskii. — M.: Izdatel'stvo Yurait, 2013. — S. 536
2. O Tipovom reglamente vnutrennei organizatsii federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: Postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 28.07.2005 g. № 452 // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii. — 2005. — № 31. — St. 3233
3. Tikhomirov Yu. A. Tsentralizatsiya i detsentralizatsiya: dinamika sootnosheniya // Zhurnal rossiiskogo prava. — 2007. — № 2. — S. 99–105.
4. Bartsits I. N. Reforma gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: pravovoi aspekt. — Formula prava, 2008.
5. Obolonskii A. V. Byurokратиya dlya KhKhI veka? // Modeli gosudarstvennoi. — 2002.
6. Andrianov V. D. Byurokратиya, korruptsiya i effektivnost' gosudarstvennogo upravleniya: istoriya i sovremennost'. — Wolters Kluwer Russia, 2011.
7. Bartsits I. N. Pokazateli effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya (sub'ektivnyi vzglyad na mezhdunarodnye standarty) // Predstavitel'naya vlast' XXI vek: zakonodatel'stvo, komentarii, problemy-2008, № . — 2008. — № . 1. — S. 2–3.
8. Zanko T. A. Evolyutsiya sistemy organov ispolnitel'noi vlasti (Rossiiskoe gosudarstvo-Rossiiskaya Imperiya — SSSR) // Politika i Obshchestvo. — 2015. — № 8. — S.996–1000

9. Borisov A. M. Reformirovanie sistemy organov ispolnitel'noi vlasti i novaya skhema gosudarstvennogo territorial'nogo upravleniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.— 2012.— 9.— С. 33–37.
10. Avdeev D. A. Rossiiskii variant printsipa razdeleniya vlastei // Pravo i politika.— 2013.— 13.— С. 1796–1803. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.10211.