

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.142.9.011-021

Б. В. Россинский*

Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем

Аннотация. В статье аргументирована необходимость системного подхода к совокупности исполнительных органов разного уровня. Определена неизбежность распространения на них постулатов общей теории систем, в частности системных принципов конъюгации, ингрессии и моноцентризма. Проанализированы нормы российского законодательства, способствующие реализации этих принципов и направленные на достижение единства исполнительных органов. Особое внимание в статье уделено анализу конституционного положения о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Отмечается, что это положение обусловило появление новой архитектуры системы государственного управления, включающей в том числе промежуточное звено между государственными органами и территориальными образованиями страны, их населением. Утверждается, что формирование такого промежуточного звена — местного самоуправления — с позиций теории систем является не чем иным, как реализацией системных принципов в практике государственного управления. Рассмотрено развитие моноцентризма в государственном управлении, следствием чего явилось усиление тенденций к общей централизации исполнительной системы в Российской Федерации под руководством Президента РФ, и доказано, что это способствует дальнейшему укреплению единства исполнительных органов. Сделан вывод, что действующее российское законодательство в целом обеспечивает достижение достаточного уровня единства этих органов.

Ключевые слова: государственное управление; органы государственной власти; органы исполнительной власти; местное самоуправление; система публичной власти; исполнительные органы; единство исполнительных органов; системный принцип конъюгации; системный принцип ингрессии; системный принцип моноцентризма; централизация управления.

Для цитирования: Россинский Б. В. Законодательное обеспечение единства исполнительных органов с позиций теории систем // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 9. — С. 11–21. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.142.9.011-021.

© Россинский Б. В., 2022

* *Россинский Борис Вульфович*, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
boris.rossinskiy@gmail.com

Legislative Support for the Unity of Executive Bodies in the Context of Systems Theory

Boris V. Rossinskiy, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); Honored Lawyer of the Russian Federation
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
boris.rossinskiy@gmail.com

Abstract. The paper argues for the need for a systematic approach to the totality of executive bodies at different levels. The paper determines inevitability of the spread of the postulates of general systems theory, in particular the system principles of conjugation, ingression and monocentrism over them. The author analyzed the norms of Russian legislation contributing to the implementation of these principles and aimed at achieving the unity of executive bodies. Special attention is paid in the paper to the analysis of the constitutional provision that local self-government bodies and state authorities are part of a single system of public power. It is noted that this provision has led to the emergence of a new architecture of the public administration system, including an intermediate link between state bodies and territorial entities of the country and their population. It is argued that the formation of such an intermediate link — local self-government — from the standpoint of systems theory is nothing more than the implementation of system principles in the practice of public administration. The author examines the monocentrism development in public administration. It has resulted in the strengthening of trends towards the general centralization of the executive system in the Russian Federation under the leadership of the President of the Russian Federation, and it is proved that this contributes to further strengthening of the unity of executive bodies. It is concluded that the current Russian legislation as a whole ensures the achievement of a sufficient level of unity of the bodies under consideration.

Keywords: public administration; public authorities; executive authorities; local self-government; public authority system; executive bodies; unity of executive bodies; systemic principle of conjugation; systemic principle of ingression; systemic principle of monocentrism; centralization of management.

Cite as: Rossinskiy BV. Zakonodatelnoe obespechenie edinstva ispolnitelnykh organov s pozitsiy teorii sistem [Legislative Support for the Unity of Executive Bodies in the Context of Systems Theory]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(9):11-21. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.142.9.011-021. (In Russ., abstract in Eng.).

В соответствии со ч. 2 ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам ее совместного ведения с субъектами РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. А согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти¹. С учетом этих обстоятельств следует говорить о существовании в стране не просто совокупности отдельных исполнительных органов Российской Федерации, субъектов РФ, местного самоуправ-

ления, а единой системы этих органов, являющейся одной из подсистем публичной власти.

Необходимость рассмотрения всех исполнительных органов в качестве элементов, объединенных в единую подсистему публичной власти, обусловлена особенностями управленческой природы данных органов, которые способны эффективно осуществлять соответствующие полномочия, лишь являясь вертикальным, субординационным образованием. В противном случае отсутствуют должные прямые и обратные системные связи между исполнительными органами, находящимися прежде всего на разных управленческих уровнях, но зачастую и на одной горизонтали. Это, как правило, имеет

¹ Конституция Российской Федерации (новая редакция). М. : Проспект, 2021.

значительные негативные последствия как для государственного управления, так и для местного самоуправления².

Сказанное определяет неизбежность распространения на исполнительные органы постулатов общей теории систем. Не анализируя подробно в настоящей статье положения всех системных принципов применительно к государственному управлению, что сделано нами ранее³, остановимся лишь на трех из них, сформулированных одним из основоположников теории систем, классиком системного подхода А. А. Богдановым. Эти принципы (конъюгации, ингрессии и моноцентризма) представляются наиболее важными с точки зрения обеспечения единства исполнительных органов. При этом рассмотрим нормы законодательства Российской Федерации, способствующие реализации этих принципов и направленные на достижение такого единства.

Основной организационный механизм любой системы, в том числе системы государственных органов, фактически определен системным принципом *конъюгации*⁴. Согласно этому фундаментальному принципу, элементы (подсистемы, комплексы), соединенные в систему, либо совсем не создают сопротивления друг другу, либо всецело сопротивляются, либо складываются, частично не создавая сопротивление друг другу, а в чем-то сопротивляясь⁵.

Первый вариант конъюгации с точки зрения прочности объединения разных частей системы в единое целое самый действенный. Но из-за отсутствия противоречий между элементами (подсистемами) система лишена развития, а значит, не работоспособна. Системная конструкция в данном случае во многом является бессмысленной. Кроме того, возможность подобного объединения элементов маловероятна и, видимо, совсем исключена, когда речь идет

о подсистемах государственного управления. В этой связи будем называть этот вариант системного объединения конъюгацией без должного эффекта.

При втором варианте конъюгации постепенно ослабляются системные связи, осложняется функционирование и парализуется деятельность системы, что со временем неизбежно приводит к ее разрушению. И этот вариант никак нельзя считать положительным.

Третий вариант конъюгации наиболее вероятен в большинстве систем и, безусловно, неизбежен в федеративных государствах. С целью низвержения сопротивления конфликтующих, непримиримых элементов и подсистем, сохранения и развития всей системы, достижения положительного эффекта от конъюгации необходимо правильно организовать системные связи. Они должны обеспечивать преобладание тенденций к объединению составных частей системы в единое целое над тенденциями к их разъединению. Однако оптимальная архитектура системных связей и должный механизм взаимодействия подсистем и элементов системы не достигаются сами по себе. Для этого требуется предварительная разработка нормативных правовых или нормативных технических актов, регулирующих вопросы построения и функционирования системы. В системах государственного управления этому служит прежде всего соответствующее законодательство.

Говоря о подобном законодательстве Российской Федерации, естественно, в первую очередь следует остановиться на гл. 3 «Федеративное устройство» Конституции РФ. Данная глава закрепляет не только единство страны, но и специфику статусов ее национальных и иных территориальных образований; определяет права всех народов, проживающих в России, в том числе гарантирует сохранение и развитие их языка;

² Винер Н. Кибернетика и общество. М. : Тайдекс Ко, 2002 ; Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления. М. : Норма, 2001 ; Тихомиров Ю. А. Государство. М. : Норма, 2013.

³ Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021. С. 75–111.

⁴ «Конъюгация» в переводе с латинского — соединение.

⁵ Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. 6-е изд., испр. и доп. М. : Ленанд, 2019. С. 167–172.

устанавливает предметы ведения Российской Федерации и ее совместного ведения с субъектами РФ и др. При этом подчеркивается, что вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами РФ последние обладают всей полнотой государственной власти.

Акцентируя внимание на правовом обеспечении организации непосредственно системы исполнительных органов, следует особо назвать ст. 77 Конституции РФ. С одной стороны, ее часть 1 закрепляет самостоятельность системы государственных органов субъектов РФ на основе общефедеральных принципов построения представительной и исполнительной власти. С другой стороны, уже приведенная в настоящей работе часть 2 ст. 77 Конституции РФ прямо говорит о существовании в Российской Федерации единой системы исполнительной власти.

Конечно, многие статьи и других глав Конституции РФ обеспечивают конъюгацию различных субъектов Российской Федерации в общее территориально-государственное образование, а соответствующих элементов исполнительного механизма — в систему исполнительной власти, что в совокупности служит фундаментом единства исполнительных органов.

Для создания и поддержания работоспособности единой системы исполнительных органов в стране, помимо Конституции РФ, крайне важными являются положения Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁶. В частности, в его статье 1 закреплено, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти под общим руководством Президента РФ, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Отметим, что в существовавшем до этого, первом Федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁷ Правительство РФ фактически определялось как орган, монополюсно осуществляющий исполнительную власть в стране, но

вместе с тем возглавляющий единую систему исполнительной власти (ст. 1). Такой подход к исполнительной власти не мог обеспечить достижение должного положительного эффекта конъюгации исполнительных органов и, соответственно, действительного единства их системы.

Далее, при рассмотрении общих полномочий Правительства РФ в ст. 13 нового Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» значительное место уделяется вопросам его взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ. Так, Правительство РФ может передавать региональным исполнительным органам часть своих полномочий. В свою очередь, Правительство РФ осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений. Хотя данные нормы содержались и в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г. (ст. 13), они в необходимой степени не работали, поскольку региональные исполнительные органы формально не являлись структурами, осуществляющими в целом исполнительную власть в стране.

В соответствии с Законом Правительство РФ рассматривает также предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и сообщает этим органам о результатах рассмотрения таких предложений. Оно направляет в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ проекты своих решений по определенным вопросам, а предложения по ним региональных органов подлежат обязательному рассмотрению в Правительстве РФ. Наконец, Правительство РФ вправе вносить Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам. Всё это способствует усилению единства системы исполнительных органов.

⁶ СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

⁷ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Помимо действующего Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», отметим также некоторые положения Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁸, глава 4 которого полностью посвящена системе исполнительных органов субъекта РФ. В частности, повторяя в ч. 2 ст. 31 этого Закона положение Конституции РФ о том, что по установленным предметам ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, законодатель в ч. 3 этой статьи подчеркивает следующее обстоятельство: не только структура, но и сама система исполнительных органов субъекта РФ определяется высшим должностным лицом самого субъекта в соответствии с его конституцией или уставом.

Между тем в ст. 17 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹ определялось, что лишь структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ устанавливается высшим должностным лицом субъекта (руководителем его высшего исполнительного органа). Система же исполнительных органов субъектов РФ устанавливалась законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, который, однако, нередко ориентировался во многом на соответствующие федеральные тенденции. Как нам думается, значительному числу региональных депутатов представлялось, что исполнительные органы субъектов, входя в единую систему исполнительных органов в Российской Федерации, должны повторять архитектуру общей федеральной системы.

Однако за 20 лет такая законодательная практика в целом широко не прижилась в стране. И это не удивительно, ведь, как уже отмечали, согласно Конституции РФ, федераль-

ные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации лишь в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам ее совместного ведения с субъектами РФ. В части остальных вопросов субъекты РФ самостоятельны. Стало очевидным, что навязывание им (пусть даже собственными законодателями) общей системы исполнительных органов обуславливает появление ненужных противоречий, снижение положительного эффекта конъюгации и в конце концов приводит к невозможности обеспечения в регионах такого подхода к единству исполнительных органов, который как раз необходим для оптимального управления страной в целом.

Новая методология разрешения данной проблемы, определенная Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» с учетом постулатов теории систем, позволяет организовать системные связи таким образом, чтобы они обеспечивали преобладание преимуществ объединения федеральных и региональных исполнительных органов в единое целое над тенденциями к их разъединению.

Отметим, что осуществлению сказанного во многом способствует положение ч. 2 ст. 32 данного Закона. В нем закреплено, что высший исполнительный орган субъекта РФ обеспечивает на территории субъекта исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов самого субъекта РФ. Но главное, что при этом высший исполнительный орган субъекта РФ должен обеспечивать согласованную деятельность всех иных его исполнительных органов.

С точки зрения принципа конъюгации применительно к системе государственного управления крайне важны также положения Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ

⁸ СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

⁹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

«О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁰. Прежде всего в ст. 2 данного Закона дается определение единой системы публичной власти. Как известно, под ней понимается совокупность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, а также, обращаем внимание, и органов местного самоуправления, которые осуществляют между собой взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти.

Кроме того, в этом Законе (ст. 6) при перечислении функций Государственного Совета указывается рассмотрение им вопросов, касающихся координации функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в целях достижения их согласованного решения. Естественно, при этом речь идет в том числе о совокупности исполнительных органов, расположенных на разных управленческих горизонталях.

Рассмотренные новеллы законодательства опираются как на теоретическое изучение проблем, существовавших в государственном управлении и осмысленных с позиций системного подхода, так и на анализ недостатков соответствующей управленческой практики. Говоря о имевшихся подобных недостатках, полагаем необходимым поделить увиденным лично нами в государственном управлении в 90-х гг. прошлого века — начале нового столетия. Постоянно выезжая в тот период по долгу службы в различные регионы страны и тесно общаясь с руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ, мы не раз наблюдали отсутствие согласованности их позиций с позицией федерального центра. Иногда доходило до курьезов, когда, например, руководители краев и областей страны без согласования с МВД России напрямую давали указания начальникам региональных управлений внутренних дел, отменяющие директивы, поступившие из федерального

министерства. А ведь это силовое ведомство! Что можно говорить о ситуациях в сугубо гражданских органах исполнительной власти?

К счастью, многое изменилось с принятием рассмотренных законов. Не анализируя в настоящей статье другие законодательные и подзаконные акты федерального и регионального уровня, в которых еще немало аналогичных положений, можно утверждать, что действующее в стране законодательство с учетом изменений, внесенных за последние два года, в целом обеспечивает достижение положительного эффекта от конъюгации (соединения) исполнительных органов публичной власти в единую систему.

Помимо конъюгации, для обеспечения единства исполнительных органов крайне важно соблюдение системного принципа *ингрессии*. Этот принцип можно свести к следующему. Для прочного соединения того или иного элемента, входящего в систему, другими словами — той или иной подсистемы, со всей системой (как писал А. А. Богданов, для цепной связи двух комплексов) «требуется их изменить так, чтобы в них получились общие элементы, соответствующие задаче, для которой служит данный организационный процесс. Но далеко не всякие комплексы удастся всячески изменить по мере надобности, и особенно не при всяких условиях возможно именно такое изменение, которое позволило бы прямо связать их»¹¹. В этом случае необходимо введение «посредствующих» комплексов — промежуточных звеньев в цепи системной связи. Особые свойства таких промежуточных звеньев (подсистем) заключаются в том, что они обладают «общими элементами, соответствующими поставленной задаче, с каждым из крайних звеньев, в обоих случаях разными». Например, с первым крайним звеном (подсистемой) имеется одна общая схема передачи информации и соответствующего взаимодействия, со вторым крайним звеном — иная общая схема¹². Подобными промежуточными звеньями при организации такой связи являются комплексы, которые «входят» между

¹⁰ СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

¹¹ Богданов А. А. Указ. соч. С. 182.

¹² Богданов А. А. Указ. соч. С. 182–183.

организуемыми. Этим определяется название принципа — ингрессии, т.е. вхождения¹³.

Хотим обратить внимание на роль ингрессии непосредственно для обеспечения единства исполнительных органов.

Выше писали об имевших место проблемах, связанных с рассогласованностью действий федеральных и региональных органов исполнительной власти. Однако основную сложность представляли крайне непростые отношения между руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ и главами органов местного самоуправления, муниципальных администраций, что было обусловлено отсутствием их единства.

Данное обстоятельство объясняется просто. С одной стороны, абсолютно разумные и потребные времени положения ст. 12 Конституции РФ о том, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление», которое «в пределах своих полномочий самостоятельно», с другой стороны, дополнялись указанием о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Как показала практика работы исполнительной системы страны, такой тезис в подобной, достаточно резкой редакции зачастую приводил к значительному ухудшению процесса государственного управления, ибо во многих случаях воспринимался директивой к разрыву органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Эта проблема, может быть не очень заметная для законодательных (представительных) органов государственной власти (местного самоуправления), весьма болезненна для исполнительных органов, система которых по своей управленческой природе, как отмечалось, должна быть вертикальным, субординационным образованием.

Решение проблемы исходя из принципа ингрессии требовало сформировать в механизме

управления страной такую системную конструкцию (подсистему всей системы государственного управления), в которой одна из ее частей являлась бы промежуточным звеном между двумя комплексами — государственной властью как субъектом управления и территориальными образованиями, их населением как объектами управления. Причем это промежуточное звено должно было иметь надежные «стыковочные элементы» (каналы связи) и с государственной властью, и с населением. Жизнь заставляла прочно связать государственные властные структуры с муниципальными образованиями в единой иерархической управленческой системе.

Блестящим выходом явилось дополнение Конституции РФ уже названной выше частью 3 ст. 132 о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Данное положение определило новую архитектуру системы государственного управления, включающую в том числе подсистему публичной власти с находящимся в ней промежуточным звеном между государственными органами и территориальными образованиями страны, их населением. Это органы местного самоуправления. Формирование публичной власти с теоретических позиций является не чем иным, как реализацией системного принципа ингрессии в практике государственного управления.

Развитие указанного конституционного положения, нашедшее отражение в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», как и позитивные примеры организации публичной власти, свидетельствует, что у федеральных органов есть огромные возможности по осуществлению своих полномочий на территориях субъектов РФ не только во взаимодействии с региональными государственными органами, но и с существующими на этих территориях органами местного самоуправления¹⁴.

¹³ Ингрессия — термин, заимствованный из геологии, в теории систем означающий вхождение, появление новых элементов, обеспечивающих единство системы, в конечном счете — системную сплоченность, слаженность функционирования всех подсистем.

¹⁴ Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти. М. : Норма, 2019 ; Колесников А. В. Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности,

С учетом уже отмеченного обстоятельства, что отсутствие такого взаимодействия особенно ощутимо для исполнительных органов, положение ч. 3 ст. 132 Конституции РФ имеет непреходящее значение для обеспечения единства системы исполнительных органов.

Рассуждая об организационном обеспечении единства исполнительных органов, нельзя обойти молчанием и системный принцип *моноцентризма*. Конечно, имея фундаментальное значение для организации государственного управления в целом, этот принцип заслуживает самого широкого анализа, что частично уже нами сделано в опубликованных работах¹⁵ и будет продолжено в дальнейшем. Сейчас же рассмотрим один из аспектов этого принципа, который крайне важен с точки зрения обеспечения единства исполнительных органов.

А. А. Богданов писал, что хорошо организованная система «характеризуется одним центром, а если она сложная, цепная¹⁶, то у нее есть один высший, общий центр», и при этом каждая группа элементов системы «непосредственно связывается с одним ближайшим, а не двумя или несколькими центрами»¹⁷. Это положение абсолютно точно определяет современную систему исполнительных органов страны.

Уже не раз отмечали, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам ее совместного ведения с субъектами РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. При этом, помимо общего федерального центра, эта система имеет региональные центры исполнительных органов (правительства и администрации субъектов РФ), которые по одним вопросам полностью подчиняются общему

центру, а по другим — относительно самостоятельны. Кроме того, на центры региональных исполнительных систем как на ближайшие к ним замыкается множество исполнительных муниципальных органов публичной власти. Так или иначе, все они в конечном счете по многим вопросам подчиняются высшему общему центру.

Начиная с принятия в декабре 1993 г. Конституции РФ до издания в декабре 1997 г. Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», вопрос о высшем центре исполнительной власти в российском законодательстве специально никак не затрагивался. В статье 110 Конституции РФ лишь указывалось, что исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Этот пробел был устранен в ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г., где определялось, что таким высшим центром фактически является Правительство РФ. Это было понятно уже из названия статьи («Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации»). Однако реальная жизнь не укладывалась в прокрустово ложе подобной архитектуры системы исполнительных органов.

Во-первых, уже Конституцией РФ были предусмотрены определенные полномочия в сфере исполнительной власти у самого Президента РФ, в частности право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (ст. 83).

Во-вторых, прошедшие после принятия Конституции четыре года определили насущную необходимость существенно расширить полномочия Президента РФ в этой сфере, что и было сделано названным Федеральным конституционным законом. Это касалось: назначения

межмуниципальное взаимодействие. Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2021.

¹⁵ См., например: *Росинский Б. В.* Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М. : Норма, 2020 ; *Он же.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021.

¹⁶ Под этим термином А. А. Богданов понимал прочное соединение различных групп элементов системы (подсистем) в единую систему.

¹⁷ *Богданов А. А.* Указ. соч. С. 403.

Президентом РФ на должность и освобождения от должности членов Правительства РФ (ст. 9); руководства Президентом РФ федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (ст. 32); возможности отмены Президентом РФ актов Правительства РФ (ст. 33) и др.

В-третьих, в 2004 г. Указом Президента РФ¹⁸ (а не федеральным законом или постановлением Правительства РФ) была установлена принципиально новая система федеральных органов исполнительной власти¹⁹. При этом, начиная с данного Указа, в последующих структурах федеральных органов исполнительной власти всегда обособляется раздел (причем первый) с перечислением конкретных федеральных министерств, служб и агентств, руководство деятельностью которых осуществляет лично Президент РФ. И то, и другое значительно обострило вопрос о высшем центре исполнительной власти в стране.

В-четвертых, еще в упомянутом выше Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 1999 г. определялось наличие в каждом субъекте РФ высшего исполнительного органа государственной власти субъекта (ст. 2). Причем его руководителем, согласно ст. 5, всегда являлось высшее должностное лицо субъекта (глава республики, губернатор, глава администрации). Эти положения получили дальнейшее закрепление в современном Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», согласно которому высшее должностное лицо субъек-

та РФ осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте (ст. 20). С учетом известных законодательных предпосылок и реального государственно-управленческого механизма очевидна ориентация высших должностных лиц субъектов РФ на указания Президента РФ и его оценку их деятельности. Таким образом, роль главы государства в организации исполнительной власти в регионах страны также достаточно велика.

Налицо серьезное усиление тенденций к общей централизации исполнительной системы в Российской Федерации (как на федеральном, так и на региональном уровне) под руководством Президента РФ, что, естественно, обуславливает значительное укрепление единства исполнительных органов.

В своих работах последних лет мы, анализируя исторический опыт дореволюционной России, СССР, современные проблемы государственного управления в стране и учитывая закономерности организации управления большими системами, в частности принцип моноцентризма, еще до принятия поправок к Конституции РФ однозначно высказывались в поддержку идеи о конституционном закреплении за Президентом РФ как главой государства руководства исполнительной властью в Российской Федерации²⁰.

Понимая сложность апробации такого решения, невозможность его экстренного претворения в жизнь, рассматриваем появление в Конституции РФ части 1 ст. 110 в новой редакции, определяющей, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента Российской Федерации», как начальный шаг закрепления лидерства Президента РФ в системе исполнительной власти страны. Развитием этого конституционного положения яв-

¹⁸ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 969.

¹⁹ Утверждение этим Указом структуры данных органов не должно вызывать вопросов, ибо в соответствии со ст. 112 Конституции РФ 1993 г. Председатель Правительства РФ представлял именно Президенту РФ соответствующие предложения.

²⁰ См.: Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы ; *Он же*. Проблемы государственного управления с позиций теории систем.

ляется уже приведенная в работе редакция ч. 1 ст. 1 нового Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» 2020 г. о том, что исполнительную власть осуществляют Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти под общим руководством Президента РФ, а также органы исполнительной власти субъектов РФ.

Эти две новеллы законодательства уже сами по себе способствуют реализации принципа моноцентризма при построении системы исполнительных органов, обеспечивают их определенное единство. Однако подобный подход к системе исполнительной власти обуславливает появление и ряда других положений Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», о которых выше уже шла речь и которые, как отмечалось, усиливают степень системной сплоченности элементов исполнительного механизма.

Вместе с тем в нормативных актах остаются правовые решения, которые, на наш взгляд, в настоящее время уже серьезно сдерживают реализацию принципа централизма применительно к исполнительным органам и создание соответствующей эффективно функционирующей системной конструкции. В первую очередь это установленная названным Указом Президента РФ модель федеральных органов исполнительной власти.

Известно, что основной идеей построения этой системы в 2004 г. являлась концепция необходимости разделения нормотворческих, контрольно-надзорных функций, а также функций по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг по разным группам федеральных органов исполнительной власти (федеральным министерствам, феде-

ральным службам и федеральным агентствам), но находящимся в одной и той же отраслевой подсистеме. Тем самым предполагалось устранить монополизм одного органа в управлении той или иной отраслью хозяйства.

Однако анализ функционирования подобной конструкции федеральных исполнительных органов более чем за 15 лет ее существования показал, что, наряду с положительными моментами, этому решению свойственны и значительные недостатки. Речь, в частности, идет об определенном ухудшении работы многих ведомств в связи с отсутствием должной координации между ними, ибо основная идея реформы фактически устранила моноцентризм в отраслевых подсистемах. Неслучайно постоянно происходят изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти, возвращение многих отраслей управления, причем не только административно-политической сферы, на круги своя.

Данный процесс со временем лишь усиливается, хотя, к счастью, протекает осторожно, без резких движений. Во многом это объясняется необходимостью во что бы то ни стало предотвратить потерю управления делами государства со стороны исполнительной власти. Очевидно, постепенно будет найдена оптимальная модель совокупности федеральных исполнительных органов как существеннейшей подсистемы всей системы публичной власти в стране.

В целом же действующее сейчас в России законодательство обеспечивает достижение достаточного уровня единства исполнительных органов как с системно-теоретической точки зрения, так и исходя из анализа результатов их работы. Это является залогом дальнейшего совершенствования комплексного процесса государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Богданов А. А.* Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. — 6-е изд., испр. и доп. — М. : Ленанд, 2019. — 680 с.
2. *Винер Н.* Кибернетика и общество. — М. : Тайдекс Ко., 2002. — 184 с.
3. *Колесников А. В.* Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие. — Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2021. — 235 с.

4. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления. — М. : Норма, 2001. — 512 с.
5. Россинский Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. — М. : Норма, 2020. — 167 с.
6. Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. — М. : Норма, 2021. — 262 с.
7. Тихомиров Ю. А. Государство. — М. : Норма, 2013. — 319 с.
8. Чиркин В. Е. Территориальная организация публичной власти. — М. : Норма, 2019. — 207 с.

Материал поступил в редакцию 1 марта 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bogdanov A. A. Tektologiya: Vseobshchaya organizatsionnaya nauka / pod red. G. D. Glovelli. — 6-e izd., ispr. i dop. — M.: Lenand, 2019. — 680 s.
2. Viner N. Kibernetika i obshchestvo. — M.: Taydeks Ko., 2002. — 184 s.
3. Kolesnikov A. V. Organizatsiya munitsipalnogo upravleniya v edinoj sisteme publichnoy vlasti: teoriya, osobennosti, mezhmunitsipalnoe vzaimodeystvie. — Saratov: Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya, 2021. — 235 s.
4. Knorring V. I. Teoriya, praktika i iskusstvo upravleniya. — M.: Norma, 2001. — 512 s.
5. Rossinskiy B. V. Administrativno-pravovye aspekty gosudarstvennogo upravleniya v Rossii. Sistemnye podkhody. — M.: Norma, 2020. — 167 s.
6. Rossinskiy B. V. Problemy gosudarstvennogo upravleniya s pozitsiy teorii sistem. — M.: Norma, 2021. — 262 s.
7. Tikhomirov Yu. A. Gosudarstvo. — M.: Norma, 2013. — 319 s.
8. Chirkin V. E. Territorialnaya organizatsiya publichnoy vlasti. — M.: Norma, 2019. — 207 s.