

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2024.160.3.027-043

Б. В. Россинский*

Значение структуры федеральных органов исполнительной власти в государственном управлении

Аннотация. В статье показано, что действующая система федеральных органов исполнительной власти, будучи абстрактной категорией, претворяется в жизнь лишь посредством функционирования конкретной структуры этих органов. Как совокупность реальных субъектов, данная структура материализует заложенную в системе федеральных органов исполнительной власти управленческую стратегию, которая, однако, не возникает хаотично, а формируется в процессе развития системы органов и их соответствующей структуры. Рассмотрена динамика построения системы и структуры центральных исполнительных органов в СССР и федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации. Проанализированы достоинства и недостатки соответствующих систем и структур, существовавших в постсоветской России до 2004 г., а также действующих в настоящее время. Исследованы информационные проблемы современной модели федеральных исполнительных органов, виды и особенности свойственных ей каналов связи. Утверждается, что характер информационных связей между элементами системной структуры определяет степень устойчивости самой структуры и, как следствие, всего механизма государственного управления, т.е. вероятность их сохранения или разрушения. Сделан вывод, что значение структуры федеральных органов исполнительной власти состоит не только в оптимизации управленческой деятельности, но и в формировании такой конфигурации каналов информационной связи в конкретной системе исполнительных органов, которая создает устойчивость функционирования всего механизма государственного управления.

Ключевые слова: система федеральных органов исполнительной власти; структура федеральных органов исполнительной власти; государственное управление; децентрализация государственного управления; оптимизация государственного управления; федеральные министерства; федеральные агентства; федеральные службы; информационные каналы прямой связи; информационные каналы обратной связи; конфигурация каналов информационной связи; простая прямая связь; параллельная распределительная прямая связь; параллельная соединительная прямая связь; устойчивость структуры федеральных органов исполнительной власти.

Для цитирования: Россинский Б. В. Значение структуры федеральных органов исполнительной власти в государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 3. — С. 27–43. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.160.3.027-043.

© Россинский Б. В., 2024

* 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, стр. 2, г. Москва, Россия, 125993
boris.rossinskiy@gmail.com

The Importance of the Structure of Federal Executive Authorities in Public Administration

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, Moscow, Russian Federation
boris.rossinskiy@gmail.com

Abstract. The paper shows that the current system of federal executive authorities, being an abstract category, is implemented only through the functioning of a specific structure of these bodies. As a set of real subjects, this structure materializes the management strategy embedded in the system of federal executive authorities, which, however, does not arise chaotically, but is formed in the process of development of the system of bodies and their corresponding structure. The paper examines the dynamics of the system and structure of the central executive bodies in the USSR and federal executive authorities in the Russian Federation. The author has analyzed the advantages and disadvantages of corresponding systems and structures that existed in post-Soviet Russia before 2004, as well as structures functioning currently. The information problems of the modern model of federal executive bodies, types and features of communication channels peculiar to the system under consideration have been analyzed. It is argued that the nature of information links between the elements of the system structure determines the degree of stability of the structure itself and, as a result, the entire mechanism of public administration, i.e., the probability of their preservation or destruction. It is concluded that the importance of the structure of federal executive authorities is explained not only in optimizing management activities, but also in forming such a configuration of information communication channels in a specific system of executive bodies that stabilizes the functioning of the entire mechanism of public administration.

Keywords: system of federal executive authorities; structure of federal executive authorities; public administration; decentralization of public administration; optimization of public administration; federal ministries; federal agencies; federal services; information channels of direct communication; information feedback channels; configuration of information communication channels; simple direct communication; parallel distributive direct communication; parallel connecting direct communication; stability of the structure of federal executive authorities.

Cite as: Rossinskiy BV. The Importance of the Structure of Federal Executive Authorities in Public Administration. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(3):27-43. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.160.3.027-043

В 2024 г. исполняется 20 лет действующей в России системе федеральных органов исполнительной власти и перманентному процессу формирования на ее основе структуры данных органов¹. Известно, что основной концепцией построения этой системы являлось разделение нормотворческих функций, контрольно-надзорных функций, а также функций по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг по разным видам исполнительных органов: федеральным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам. Подобным решением предполагалось устранить монополизм одного органа исполнительной власти (федерального

министерства) в управлении отраслями хозяйства страны с целью повышения эффективности государственного управления в целом.

Но эта концепция, будучи, как и любая идеология, определенной абстракцией, воплощается в жизнь лишь посредством функционирования конкретных материальных образований. Одним из таких важнейших образований в механизме государственного управления является структура федеральных органов исполнительной власти. Как совокупность реальных субъектов, данная структура материализует заложенную в системе федеральных органов исполнительной власти управленческую стратегию, которая, однако, не возникает хаотично, а формируется

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

в процессе развития системы органов и их соответствующей структуры. В этой связи разобратся в особенностях структуры федеральных органов исполнительной власти, понять ее предназначение в механизме государственного управления невозможно без ретроспективного рассмотрения динамики не только самой структуры, но и ее идеологической основы — системы федеральных органов исполнительной власти.

Действующая в настоящее время система федеральных органов исполнительной власти явилась результатом развития вариантов построения центральных исполнительных органов в СССР² и Российской Федерации за предыдущие 80 лет. Конечно, основными союзными отраслевыми исполнительными органами (органами государственного управления) были министерства СССР³, хотя имелись и некоторые органы отраслевой и межотраслевой компетенции с другим названием, но всё равно работающие на правах министерств⁴. В частности, с фактической ликвидацией союзной министерской системы в условиях известной реформы по децентрализации управления 1957–1964 гг. возникли серьезные проблемы в отраслях хозяйства, которые неизбежно обусловили обратный процесс — восстановление ряда союзных органов, правда теперь уже в виде государственных комитетов СССР. Некоторые из этих комитетов после 1964 г. были вновь преобразованы в министерства, а часть государственных комитетов продолжала

существовать параллельно с министерствами до конца советской государственности⁵. Однако, несмотря на два вида союзных отраслевых исполнительных органов (их двухзвенную структуру), в стране всегда существовала одноступенчатая (или одноуровневая) система⁶ этих органов, ибо они не находились в субординационном подчинении друг другу, а при жестком централизме в государственном управлении подчинялись единому центру — исключительно Совету Министров СССР⁷.

Подчеркнем, что одноступенчатая система центральных исполнительных органов существовала только в отношении отраслевых и межотраслевых органов государственного управления. В целом для центральных исполнительных органов система являлась двухступенчатой, на ее высшем уровне находился Совет Министров СССР. Естественно, общая система исполнительного механизма в стране с учетом республиканских (союзных и автономных) образований, местных (краевых, областных, районных, городских, сельских и др.) органов государственного управления, исходя из вертикального субординационного принципа их построения, была многоступенчатой.

При создании российской государственности был взят курс не только на расширение круга федеральных органов исполнительной власти (как и перечня их названий), но и на формирование такой системы этих органов, которая позволяла бы им в условиях децентрализации

² Здесь и в дальнейшем с учетом современной терминологии мы будем называть такие советские органы исполнительными, хотя в конституциях СССР и законодательстве они назывались исполнительными и распорядительными органами.

³ До 1946 г. — народные комиссариаты (наркоматы) СССР.

⁴ Например, Всесоюзный комитет по высшей школе при Совете Народных Комиссаров СССР (1932–1946 гг.), Государственный плановый комитет СССР (1923–1991 гг.), Государственный комитет СССР по делам строительства, впоследствии — Государственный комитет СССР (1950–1991 гг.), Комитет государственной безопасности СССР (1954–1991 гг.), Центральное статистическое управление (1923–1991 гг.).

⁵ Отметим, что в 1970–1980 гг. образовалось еще несколько новых исполнительных органов в форме государственных комитетов. Например, Государственный комитет СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли (1972–1989 гг.), Государственный агропромышленный комитет СССР (1985–1989 гг.).

⁶ В литературе нередко это ошибочно называют однозвенной системой.

⁷ Подробный историографический анализ изменений в советской системе органов государственного управления сделан в работе Т. П. Коржихиной «Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г.» (М. : РГУ, 1994).

управления эффективно взаимодействовать вне зависимости от иерархического положения в данной системе. Попытка решения названных задач была предпринята менее чем через год после распада СССР⁸, и, как часто бывает, «первый блин» оказался «комом». И дело даже не в том, что Верховный Совет Российской Федерации предложил Президенту РФ приостановить действие двух указов, принятых им в сентябре 1992 г.⁹, а в том, что определенный ими круг центральных органов исполнительной власти (министерство РФ, государственный комитет РФ, комитет РФ, федеральная служба, российское агентство, федеральная инспекция) оказался непривычно широким, причем никак научно не обоснованным. Тем не менее система из 6 федеральных органов исполнительной власти¹⁰, а также соответствующие ей структуры этих органов просуществовали более 10 лет. В определенной мере это замедлило развитие всего механизма государственного управления.

Однако упомянутые выше указы Президента РФ № 1147 и 1148 сыграли немалую положительную роль в становлении как системы, так и структуры исполнительной власти в стране. Прежде всего, до Указа № 1148 не было законодательного закрепления понятия структуры исполнительных органов. Даже в последней редакции Конституции СССР (после внесения в нее изменений и дополнений в декабре 1988 г.) в ст. 113 лишь указывалось, что Верховный Совет

СССР образует и упраздняет министерства СССР и государственные комитеты СССР¹¹. А в ст. 19 Закона СССР «О Совете Министров СССР» говорилось, что Совет Министров СССР вносит предложения об образовании и упразднении министерств и государственных комитетов¹². Упоминания же о структуре республиканских исполнительных органов как единого управленческого образования не было ни в Конституции РСФСР, ни в редакции Конституции РФ, действовавшей с апреля 1992 г., в ст. 130 которой упоминалась только структура самого Совета Министров РФ¹³. Рассмотрению вопросов структуры исполнительных органов как единого управленческого образования не уделялось внимание и в научной литературе.

Конечно, в быденном понимании слово «структура» ассоциируется с размещением составных частей какого-либо комплекса, его внутренним строением, но применительно к совокупности исполнительных органов это нигде не определялось. А в Указе Президента РФ № 1148 впервые, хотя и завуалированно, лишь своим содержанием, но тем не менее в определенной мере было прояснено, что является структурой федеральных органов исполнительной власти. Только после этого термин «структура федеральных органов исполнительной власти» был включен в ст. 112 Конституции РФ¹⁴ и начал активно использоваться в законодательстве¹⁵.

⁸ Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» // СЗ РФ. 1992. № 14. Ст. 1090; Указ Президента РФ от 30.09.1992 № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти» // СЗ РФ. 1992. № 14. Ст. 1091.

⁹ Постановление Верховного Совета РФ от 06.10.1992 № 3598-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 42. Ст. 2337.

¹⁰ Напомним, что в советской государственности до конца 1950-х гг. был только один вид союзных органов — министерство (наркомат), а потом система стала двухзвенной, включавшей министерства и государственные комитеты.

¹¹ Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

¹² Закон СССР от 05.07.1978 № 7765-IX «О Совете Министров СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. № 28. Ст. 436.

¹³ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 20. Ст. 1084.

¹⁴ В первой части статьи определено, что Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти (Российская газета. № 237 (853). 25.12.1993).

Параллельно структура данных органов понемногу стала рассматриваться в научных публикациях, хотя достаточно серьезного отношения к этой проблеме не наблюдалось. Например, авторы первого комментария к Конституции РФ¹⁶, подготовленного по горячим следам после ее принятия в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, рассматривая ст. 112, хотели детальнее прояснить, что следует понимать под структурой данных органов. Однако их определение, по нашему мнению, оказалось не очень удачным, запутанным, в частности, авторам не удалось обосновать причины отождествления в законодательстве федеральных и центральных исполнительных органов. А в специальном Энциклопедическом словаре, посвященном терминам Конституции РФ¹⁷, понятие структуры федеральных органов исполнительной власти вообще не рассматривалось.

К счастью, с годами ситуация исправляется. Например, в наше время указанное положение ст. 112 Конституции РФ получило развитие в ст. 83 новой редакции Конституции РФ¹⁸, согласно которой Президент РФ утверждает данную структуру и вносит в нее изменения. Исходя из важности проблемы, приведенные положения ст. 83 и 112 Конституции РФ были уже более обстоятельно прокомментированы в новом, подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, фактически официальном комментарии к Конституции РФ¹⁹.

С учетом сказанного, несмотря на все нюансы, нельзя недооценивать реальный сдвиг, кото-

рый произошел в свое время, после издания в сентябре 1992 г. указов Президента РФ № 1147 и 1148, в понимании сущности структуры исполнительных органов.

Положительная роль этих указов в становлении и развитии системы исполнительной власти в стране определяется еще двумя обстоятельствами.

Во-первых, Указом № 1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» 6 видов органов были разбиты на 2 группы, что с определенной аналогией повторилось в 2004 г. Однако, в отличие от Указа от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в Указе № 1147 была закреплена норма о том, что органы второй (низшей) группы не могут входить в состав органов первой (высшей) группы, в частности в состав министерств, или быть подведомственны им. Это положение, не оцененное в 2014 г., крайне злободневно сегодня при поиске направлений совершенствования системы федеральных органов исполнительной власти.

Во-вторых, подготовка не единого указа, в комплексе рассматривающего вопросы системы и вопросы структуры федеральных исполнительных органов, а двух самостоятельных актов была решением, авторы которого смотрели далеко вперед. Ведь концепция системы федеральных органов исполнительной власти, как и любая идеология, — перспективная, долгосрочная программа, естественно, правовой акт с ее изложением (допускаем, что это станет со временем федеральным законом) должен

¹⁵ В частности, норма, соответствующая рассмотренному фрагменту ст. 112 Конституции РФ, содержалась и в ст. 24 первого Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712), она имеется и в ст. 27 нового Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061).

¹⁶ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л. А. Окунькова. М. : Бек, 1994.

¹⁷ Конституция Российской Федерации : энциклопедический словарь / В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин [и др.]. М. : Большая российская энциклопедия, Юристъ, 1997.

¹⁸ Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

¹⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андрюченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Инфра-М, 2023. С. 211. С. 288–289.

быть актом длительного действия. Структура же этой системы достаточно изменчива, устанавливающий ее указ не может быть рассчитан на слишком долгий срок.

Соответствующую ошибку, допущенную в марте 2004 г. при издании единого Указа № 314, мы до сих пор не исправили до конца. Ведь на протяжении двух десятилетий установленная этим документом система остается неизменной, хотя структура федеральных органов исполнительной власти многократно изменялась, чтобы обеспечить в конкретных условиях оптимальную организацию государственного управления. При этом Указ № 314, который, называясь актом о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, продолжает действовать (естественно, только в части системы, ибо уже с мая 2004 г. никоим образом не отражает структуру этих органов). Помимо него, в частности, действует Указ о структуре этих органов²⁰, причем сегодня уже в более поздней редакции. Всё это создает нередкие сложности в понимании структуры федеральных органов исполнительной власти, а зачастую — просто путаницу.

Но, возвращаясь к указам Президента РФ 90-х гг., отметим, что важным представляется также Указ от 10.01.1994 № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»²¹, изданный фактически сразу после принятия Конституции РФ. Этим Указом в данную струк-

туру первым пунктом было включено Правительство РФ, что в принципе является абсолютно верным решением²². Однако в Конституции РФ в тот период не было нормы о руководстве главой государства Правительством РФ (которая содержалась ранее в п. 6 ст. 121.5 Конституции РФ в редакции 1992 г. и появилась опять в 2020 г. в п. «б» ст. 83), в связи с чем представилось неприемлемым, чтобы Правительство РФ было включено в структуру федеральных органов исполнительной власти указом Президента РФ. В результате Правительство РФ было исключено из этой структуры²³.

За три с половиной года после издания Указа № 66 был принят ряд новых указов, направленных на совершенствование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти²⁴. Несмотря на имеющиеся в них противоречия, что, в частности, и обуславливало постоянную их смену, многозвенная система исполнительных органов и соответствующая ей структура были сформированы и просуществовали практически в неизменном виде до марта 2004 г.

Поскольку в ст. 71 Конституции РФ определяется, что в ведении Российской Федерации находится, в частности, установление системы федеральных органов исполнительной власти, принципы организации этой системы, механизм ее функционирования и вопросы взаимодействия с иными субъектами государствен-

²⁰ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 346.

²¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 3. Ст. 190.

²² Информационные недостатки как системы, так и структуры федеральных исполнительных органов, связанные с невключением в них Правительства РФ, будут рассмотрены ниже.

²³ Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 710 «О признании утратившими силу некоторых указов Президента РФ и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента РФ от 14.08.1996 № 1177» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3422.

²⁴ Указ Президента РФ от 14.08.1996 № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081; Указ Президента РФ от 14.08.1996 № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4082; Указ Президента РФ от 09.09.1996 № 1326 «Вопросы федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 37. Ст. 4264; Указ Президента РФ от 17.03.1997 № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1419; Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 710 «О признании утратившими силу некоторых указов Президента РФ и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1177» // СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3422.

ного управления, после принятия Конституции данные проблемы начали рассматриваться в научной литературе²⁵. Но, как оказалось, глубоко исследовать системные проблемы без параллельного осмысления многих вопросов структуры данной системы, и прежде всего ее сущности, было невозможно. В частности, понимание организационных аспектов системы федеральных органов исполнительной власти требует рассмотрения возможности или невозможности объединения в одной структуре таких органов федеральной исполнительной власти, которые, с одной стороны, имеют субординационные отношения друг с другом, т.е. представляют собой двухступенчатую (или даже многоступенчатую) системную конструкцию, а с другой стороны, должны взаимодействовать в условиях децентрализации управления. Ведь только децентрализация отраслевых подсистем может обеспечить устранение монополизма в управлении данными отраслями.

К сожалению, в конце XX — начале XXI в. должного научного представления не было не только по этой проблеме, но и по более простым вопросам, связанным с объективными закономерностями построения структуры федеральных органов исполнительной власти. Структура продолжала рассматриваться лишь как установленный главой государства конкретный перечень таких органов, образованных для управления страной. Неслучайно даже в фактически официальном комментарии к Федеральному конституционному закону «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г. при рассмотрении содержания его статьи 24 та часть, которая касалась структуры федеральных органов исполнительной власти, была полностью опущена²⁶.

Исследование вопросов структуры органов исполнительной власти, в частности федераль-

ных органов, в тот период было осложнено двумя обстоятельствами. Во-первых, структура органов — это важный элемент организации управленческого процесса, который, как известно, имеет информационно-системную природу. К сожалению, изучение как информационных, так и системных подходов применительно к функционированию исполнительной власти на должном уровне началось лишь 10–15 лет спустя. Во-вторых, понимание закономерностей построения структуры федеральных органов исполнительной власти, помимо теоретических выводов, требует анализа практической реализации вариантов системного объединения органов, что должно позволить апробировать схемы, которые обеспечивают эффективное государственное управление. Однако осуществление такой работы представилось интересным и реально возможным лишь начиная с 2004 г. — после утверждения новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Тем не менее определенные исследования вопросов системы и структуры федеральных органов исполнительной власти проводились и ранее. Так, анализируя вышеназванные указы Президента РФ, И. Л. Бачило утверждала, что изучение структурного состава федеральных органов исполнительной власти необходимо в совокупности с рассмотрением их системы, в которую неизбежно должно быть включено и Правительство РФ как центр этой системы²⁷. Как было показано выше, в 1990-е гг. этого, по сути, так и не было сделано.

К великому сожалению, в полной мере этого не было сделано и в Указе Президента РФ № 314. В утвержденной им структуре (и во всех последующих структурах) существуют федеральные министерства (назовем их органами второго уровня управления), федеральные службы и федеральные агентства (это органы либо вто-

²⁵ См., например: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М. : Бек, 1995 ; *Исполнительная власть в Российской Федерации* / А. Ф. Ноздрачев [и др.]. М. : Бек, 1996 ; *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития* / И. Л. Бачило, А. А. Гришковец, Н. Г. Салищева [и др.]. М. : Юрист, 1998 ; *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. М. : Юринформцентр, 1998.

²⁶ *Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»*. Комментарий / Г. В. Атаманчук, И. Л. Бачило, А. Ф. Ноздрачев [и др.]. М. : Юрид. лит., 1999. С. 297–307.

²⁷ *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития*. С. 128.

рого, либо третьего уровня управления в зависимости от наличия или отсутствия над ними федеральных министерств). При этом имеется четкое распределение федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет либо Президент РФ, либо Правительство РФ (субъекты первого, высшего уровня управления). Однако пункт 1 данного Указа определяет, что система федеральных органов исполнительной власти является трехзвенной (состоящей лишь из министерств, служб и агентств), хотя в п. 2 есть упоминание о Президенте РФ и Правительстве РФ как субъектах, осуществляющих руководство федеральными исполнительными органами. Значит, система федеральных органов исполнительной власти фактически является и многозвенной, и многоступенчатой (многоуровневой).

В принципе, причина невключения Президента РФ и Правительства РФ в систему федеральных органов исполнительной власти понятна. Ведь в случае прямого их отражения в 2004 г. в данной системе она приобрела бы явный трехступенчатый вид. И если на нижней ступени, к сожалению, обошлись без детализации взаимодействия находящихся на ней органов (федеральных служб и федеральных агентств), то объяснить руководящее участие Президента РФ в осуществлении исполнительной власти и его соответствующие взаимоотношения с Правительством РФ на высшей ступени системы было невозможно. Этого не позволяли сделать ни действовавшая тогда Конституция РФ 1993 г., ни Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» 1997 г. Между тем информационно правильное построение высшей ступени системы федераль-

ных органов исполнительной власти устранило бы многие ошибки, допущенные, на наш взгляд, в апробированном варианте.

Рассматривая вопросы административной реформы в России, Ю. А. Тихомиров еще за несколько лет до принятия Указа № 314 предупреждал об имевшихся в системе исполнительной власти непроработанных функциональных решениях и, соответственно, о неудачных связях между элементами системной структуры. Причем, по словам ученого, без кардинальных преобразований у подобной тенденции не было возможностей измениться²⁸. Особую обеспокоенность научного сообщества вызывало взаимодействие министерств и агентств в силу нередкой фактической идентичности их полномочий²⁹. Указывались также значительные проблемы в организации деятельности самих министерств, в частности, отмечалось, что с середины 1980-х и до конца 1990-х гг. не произошло серьезного сдвига в поиске и внедрении новых научных подходов в работе министерств³⁰ и к концу века им были свойственны недостатки, которые отмечались еще в 1970-е — начале 1980-х гг.³¹

Все эти научные выводы были хорошо известны в государственных органах, занятых в начале 2000-х гг. разработкой новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, однако и ученые, и практические работники видели также определенные достоинства предлагаемых аппаратных решений. После долгих дискуссий³² была найдена компромиссная модель, которая и легла в основу неоднократно упомянутого нами Указа Президента РФ № 314. Однако, как уже отмечалось, поиск вариантов системы и структуры федеральных

²⁸ Тихомиров Ю. А. Об административной реформе в России // Исполнительная власть: организация и взаимодействие. М. : Юстицинформ, 2000.

²⁹ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / А. С. Автономов, И. Л. Бачило, А. А. Гришкова [и др.]. М. : Новая правовая культура, 2004. С. 50–52.

³⁰ Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. С. 129.

³¹ Бачило И. Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. М. : Наука, 1984. С. 37–46 ; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М. : Юринформцентр, 1998. С. 260–270.

³² Автор статьи неоднократно участвовал в таких дискуссиях в Администрации Президента РФ и других государственных органах.

органов исполнительной власти «следующего поколения» требует как дальнейших теоретических исследований, так и детального изучения практической реализации модели, установленной этим Указом.

Не вдаваясь в данной статье в многоаспектный анализ недостатков нынешней системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (в определенной степени этот вопрос уже затронут выше, частично освещен нами в других работах³³, представлен в публикациях иных авторов³⁴), рассмотрим крайне важные информационные проблемы современной модели федеральных исполнительных органов.

Напомним, что управление вообще и государственное управление в частности имеет информационную природу, а его эффективность определяется прежде всего хорошо проработанной архитектурой каналов прямой и обратной связи между субъектами и объектами управления. Для больших систем, к которым относится система государственного управления, характерно наличие как относительно простых каналов прямой связи и обратной связи, так и их комбинаций, имеющих нередко весьма сложную конфигурацию (особенно для обратных связей)³⁵.

Для целей настоящей статьи важно рассмотреть как схему прямых связей, соответствующую концептуальным особенностям существующей системы федеральных органов исполнительной власти (т.е. конфигурацию каналов связи, фактически определенную Указом № 314), так и возможную архитектуру кана-

лов прямой связи при модернизации системы³⁶. Конечно, система федеральных органов исполнительной власти, определяющая виды органов, входящих в их структуру, субординационные отношения между ними и функциональные особенности, служит фундаментальной основой конструкции каналов, по которым передается информация между этими органами. Однако в рамках этой абстрактной генеральной конструкции при реальных изменениях в структуре органов исполнительной власти, т.е. в случаях упразднения существовавших и образования новых органов, появления иных системных взаимосвязей между ними, уточнения функций и полномочий органов и др., происходит перестроение каналов связи и перераспределение информационных потоков.

Анализ взаимодействия конкретных органов исполнительной власти показывает, что в разных ситуациях между ними возникают три наиболее вероятных вида каналов прямой связи, хотя отмечаются и иные варианты (следует иметь в виду, что при этом одновременно возникает не менее шести видов каналов обратной связи). Самая распространенная прямая связь — это связь непосредственного субъекта управления с одним объектом управления. Она называется простой прямой связью. Зачастую непосредственный субъект управления руководит сразу несколькими объектами управления. При этом возникает так называемая параллельная распределительная прямая связь. И наконец, нередко несколько непосредственных субъектов управления руководят одним общим

³³ См., например: *Россинский Б. В.* К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // *Административное право и процесс*. 2004. № 1 ; *Он же.* Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти // *Административное право и процесс*. 2019. № 10 ; *Он же.* Исполнительная власть в системе государственного управления. М. : Норма, 2023. С. 226–237.

³⁴ См., например: *Петров М. П.* Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования. М. : Юрлитинформ, 2012 ; *Попов Л. Л., Мигачёв Ю. И., Тихомиров С. В.* Государственное управление и исполнительная власть. М. : Норма, 2011 ; *Формы и методы государственного управления в современных условиях развития* / С. В. Запольский, А. А. Гришковец, А. И. Стахов [и др.]. М. : Прометей, 2017.

³⁵ Подробно об этом см.: *Россинский Б. В.* Проблемы государственного управления с позиций теории систем. М. : Норма, 2021 ; *Он же.* Исполнительная власть в системе государственного управления.

³⁶ Рассмотрение возможных конфигураций каналов обратной связи в системах исполнительных органов в задачу статьи не входит.

объектом управления. Связь всех субъектов с объектом носит название параллельной соединительной прямой связи³⁷.

В любой большой структуре исполнительных органов, тем более структуре федеральных органов исполнительной власти, всегда существует триада подобных каналов прямой связи. При этом их конфигурация (кстати, как и конфигурация каналов обратной связи) должна обеспечивать обмен информацией между всеми субъектами конкретной структуры, а также между ними и управляемыми объектами. Без этого эффективное управление никакими объектами, будь то отдельная организация, корпорация, целая отрасль хозяйства страны, невозможно.

Начнем с рассмотрения основного звена системы федеральных органов исполнительной власти — отраслевого комплекса, состоящего из федерального министерства и подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств. В этом комплексе федеральное министерство является органом, находящимся на более высоком уровне управления, чем два других вида органов³⁸, ибо оно осуществляет координацию и контроль³⁹ федеральных служб и агентств.

При этом федеральный министр:

- 1) утверждает план и показатели деятельности данных служб и агентств, отчет об их исполнении;
- 2) вносит в Правительство РФ предложения по кандидатурам их руководителей, проект положений об этих органах, предложения по их штатной численности;
- 3) вносит в Минфин России предложения по финансированию данных органов;
- 4) во исполнение указаний Президента РФ, Правительства РФ дает поручения этим службам

и агентствам, контролирует их исполнение (обращаем внимание, что министр не может давать иные поручения службам и агентствам, контролировать другие вопросы их деятельности);

- 5) имеет право отменять противоречащие федеральному законодательству решения этих органов⁴⁰.

Совершенно очевидно, что здесь реализуется параллельная распределительная прямая связь. Федеральное министерство в пределах своих полномочий руководит сразу несколькими органами. В структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом № 314, Министерство промышленности и энергетики РФ, например, осуществляло руководство восемью службами и агентствами, а Министерство транспорта и связи РФ — семью службами и агентствами. Но главное не в количестве подведомственных органов, а в том, что агентства и службы осуществляют диаметрально противоположные функции по отношению к одним и тем же объектам.

Реализуя свои функции, агентство по каналам параллельной распределительной прямой связи осуществляет координацию деятельности, контроль, дачу иных руководящих указаний в отношении подведомственных ему объектов, занимающихся управлением государственным имуществом и оказанием государственных услуг, в том числе организационными и производственными вопросами. Служба по аналогичным, но собственным каналам простой параллельной распределительной прямой связи в пределах своих контрольно-надзорных полномочий воздействует на те же самые, но подведомственные в том числе и ей объекты.

Анализ возможных управленческих ситуаций свидетельствует, что нередко между агент-

³⁷ Мы используем названия прямых связей, предложенные Н. С. Полевым. См.: *Полевой Н. С. Правовая информатика и кибернетика*. М. : Юридическая литература, 1993.

³⁸ Да и сам федеральный министр как член Правительства РФ имеет более высокий статус по сравнению с руководителями других органов, занимая государственную должность Российской Федерации.

³⁹ Осуществление министерством контроля за агентством и службой (п. «г» третьей статьи Указа), на наш взгляд, противоречит жесткой редакции п. «в» этой же статьи, запрещающей министерству в принципе контрольную деятельность.

⁴⁰ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

ствами и службами возникают коллизии, ибо их цели зачастую противоречат друг другу⁴¹. Однако коллизии иногда разрешаются министерствами, конечно выходящими в этих случаях за пределы возложенных на них функций, в пользу агентств⁴² и подведомственных им объектов. При этом фактически игнорируется основная идея действующей системы федеральных органов исполнительной власти — устранение монополизма федеральных министерств в управлении отраслями хозяйства. Хотя в подавляющем большинстве ситуаций федеральные министерства, безусловно, не вмешиваются в контрольную, а тем более надзорную, деятельность федеральных служб. А вот попытки вмешательства федеральных министерств с превышением их полномочий в деятельность федеральных агентств — явление не столь уж редкое.

Дело в том, что обратной стороной децентрализации управления отраслью является потеря федеральными министерствами возможности получить комплексную информацию о положении дел в отрасли и принять управленческие решения, основанные на всестороннем ее анализе. Действительно, при складывающейся конфигурации каналов прямой и обратной связи в ведомственной структуре органов многие возможные каналы оказываются утерянными, а вся сеть каналов в целом незамкнутой. Это происходит, в частности, из-за организации каналов обратной связи от объектов, подведомственных федеральным агентствам и федеральным службам, лишь к данным исполнительным органам,

но при отсутствии такой связи объектов с федеральными министерствами, а главное — при фактическом отсутствии прямой и обратной связи в ведомственной структуре федеральных служб и федеральных агентств между собой.

Так, согласно ст. 6 Указа № 314, порядок взаимоотношений федеральных министерств, служб и агентств устанавливается в положениях об этих органах. И если взаимоотношения между министерствами и службами, министерствами и агентствами положениями о них в определенной мере урегулированы, то взаимоотношения между самими службами и агентствами — практически нет. В качестве характерного примера следует привести транспортную сферу, в которой, помимо федеральной надзорной службы, имеется четыре федеральных агентства, отвечающих за транспортные подотрасли. Анализ соответствующих положений убеждает, что в них рассматриваются в основном полномочия службы и агентств по отношению к подведомственным объектам и игнорируются вопросы взаимоотношения между службой с агентствами (как, кстати, и между агентствами друг с другом)⁴³. Повторим, что фактическое отсутствие должных информационных каналов связи крайне негативно отражается на деятельности отрасли.

Характер информационных связей между элементами системной структуры определяет степень устойчивости самой структуры и, как следствие, всего механизма государственного управления, т.е. вероятность их сохранения или разрушения. В нашем случае наиболее инте-

⁴¹ См.: Россинский Б. В. Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 10.

⁴² Несмотря на то что федеральные агентства и федеральные службы, наряду с федеральными министерствами, являются как бы самостоятельными федеральными органами исполнительной власти, фактически все они объединены под началом федеральных министерств в одну «ведомственную упряжку». Неслучайно в федеральных министерствах, имеющих в ведении федеральные агентства, федеральные службы, как правило, в полномочия одного из заместителей министра входит курирование этих органов, а иногда даже назначается специальный заместитель министра как куратор служб и агентств.

⁴³ Положение о Федеральном агентстве морского и речного транспорта. Утверждено постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 371 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3261 ; Положение о Федеральном дорожном агентстве. Утверждено постановлением Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3264 ; Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта. Утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 396 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3343 ; Положение о Федеральном агент-

ресны три классических системно-структурных принципа: принцип моноцентризма, принцип ингрессии и принцип обратной связи.

Принцип моноцентризма утверждает, что для устойчивости системы в ее структуре должен быть один центр. Однако, если структура достаточно сложная, в принципе в ней могут быть несколько центров, но при обязательном наличии высшего, общего центра, а каждая группа элементов структуры непосредственно связывается с ближайшим для нее центром, но ни в коем случае не с двумя или несколькими центрами⁴⁴.

Общим центром в ведомственной структуре является федеральное министерство. Однако для объектов, подведомственных федеральным агентствам, именно они являются ближайшими центрами, тем более что ни прямых, ни обратных связей с министерством у них нет. Но, как было показано, в определенном смысле центром для них является и федеральная надзорная служба, находящаяся в этой же структуре (если такая служба есть). Учитывая, что агентство и служба информационно не связаны, они не могут рассматриваться как единый ближайший центр. Структура органов и подведомственных им объектов становится неустойчивой и склонной к разрушению. Если за объектами этой структуры надзирает федеральная служба, деятельностью которой руководит Правительство РФ, то ситуация еще более усложняется, о чем речь пойдет ниже.

Принцип ингрессии⁴⁵ определяет, что для длительного соединения элемента системной

структуры со всем структурным комплексом между ним и комплексом (фактически центром структуры) должен быть другой промежуточный общий элемент, имеющий прочные связи и с первым элементом, и с центром структуры⁴⁶. В ведомственной структуре исполнительных органов таким промежуточным элементом между объектами, подведомственными федеральным агентствам и федеральным министерствам, может являться лишь само агентство. Увы, как было показано выше, в существующей структуре федеральных органов исполнительной власти между министерствами и агентствами тоже есть противоречия.

Неслучайно вопросы, связанные с проблемами нахождения агентств в федеральной исполнительной структуре, сложностью их взаимодействия с негосударственными организациями, целесообразностью вывода из государственного аппарата, начали рассматриваться административистами сразу после установления Указом № 314 действующей ныне системы федеральных органов исполнительной власти⁴⁷. К слову, крайне интересно отметить, что взаимоотношения федеральных министерств и федеральных агентств фактически копируют ситуацию, возникшую в России в начале XIX в. при создании министерской системы и связанную с закреплением за министерствами так называемых коллегий. Отношения коллегий, существовавших до образования министерств в качестве самостоятельных исполнительных органов, складывались с министерствами крайне непросто, в результате чего коллегии были

стве железнодорожного транспорта. Утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 397 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3344 ; Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта. Утверждено постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 398 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3345.

⁴⁴ Богданов А. А. Тектология: Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. Изд. 6-е изд., испр. и доп. М. : Ленанд, 2019. С. 403.

⁴⁵ Ингрессия — термин, заимствованный из геологии, а в теории систем означающий вхождение, появление новых структурных элементов, обеспечивающих системно-структурную сплоченность, слаженность функционирования всех элементов структуры.

⁴⁶ Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. Изд. 6-е изд., испр. и доп. М. : Ленанд, 2019. С. 182–183.

⁴⁷ См., например: Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 45–58, 369–374.

поглощены министерствами⁴⁸. Анализ показывает, что 220 лет назад между этими исполнительными органами возникли точно такие же проблемы, как в наши дни.

И наконец, согласно принципу обратной связи, устойчивость в сложных структурах достигается лишь при замыкании всех контуров системной связи⁴⁹. Как было показано выше, в структуре федеральных органов исполнительной власти контуры связи не всегда замыкаются.

В целом из-за несоблюдения этих принципов состояние данной структуры неустойчиво, что подтверждается постоянным сокращением числа федеральных агентств и параллельным ростом количества федеральных министерств. Так, из 26 федеральных агентств, которые в марте 2004 г. входили в первую структуру федеральных органов исполнительной власти, находясь в ведении 9 федеральных министерств⁵⁰, к настоящему времени осталось только 11 в ведении 6 федеральных министерств и 4 — непосредственно в ведении Правительства РФ⁵¹.

Сокращение количества федеральных агентств происходит двумя путями. Прежде всего созданием вместо них вновь министерств (за 20 лет общее число федеральных министерств возросло с 14 до 21). Так, функции регулирования науки и образования, осуществлявшиеся в 2004 г. Федеральным агентством по науке и Федеральным агентством по образованию, исполняются в настоящее время Министерством науки и высшего образования РФ и Министерством просвещения РФ. Федеральное агент-

ство по физической культуре, спорту и туризму сначала было преобразовано в Министерство спорта РФ и Федеральное агентство по туризму, которое в дальнейшем было ликвидировано с передачей его полномочий Министерству экономического развития РФ. Функции бывшего Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию возложены ныне на Министерство здравоохранения РФ и Министерство труда и социальной защиты РФ и т.д. Мы уже отмечали выше, что в начале 2000-х гг. серьезную обеспокоенность административистов вызывал вопрос, возможно ли взаимодействие министерств и агентств в силу зачастую идентичности их полномочий? Как видим, жизнь подтвердила справедливость этих опасений.

Однако есть и второй механизм сокращения числа федеральных агентств — передача значительной части их функций в различные некоммерческие организации, реализующие отдельные государственно-властные полномочия. Так, вместо Федерального агентства по атомной энергии в стране существует Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», вместо Федерального космического агентства — Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», вместо Федерального агентства специального строительства — публично-правовая компания «Военно-строительная компания»⁵² и пр. Здесь уместно вспомнить и оценить имевшуюся в 2004 г. в научной среде дискуссию о возмож-

⁴⁸ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М. : Третий Рим, 1997. С. 148 ; Приходько М. А. Создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века. Историко-правовой аспект. М. : Проспект, 2020. С. 74–82.

⁴⁹ Росс Эшби У. Введение в кибернетику. М. : Изд-во иностранной литературы, 1959. С. 82.

⁵⁰ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

⁵¹ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 346.

⁵² Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078 ; Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4341 ; Указ Президента РФ от 18.10.2019 № 504 «О создании публично-правовой компании “Военно-строительная компания”» // СЗ РФ. 2019. № 42 (ч. III). Ст. 5894.

ном выводе федеральных агентств за пределы государственного аппарата⁵³.

При этом необходимо подчеркнуть, что, к счастью, тенденция возвращения на круги своя — ликвидация федеральных агентств и расширение полномочий федеральных министерств — не привела к новому витку монополизации управленческой деятельности в федеральных министерствах. Этому, конечно, во многом способствует образование некоммерческих организаций, реализующих отдельные государственно-властные полномочия.

Отмеченные выше проблемы информационной связи в структуре федеральных органов исполнительной власти обусловили и определенное развитие таких ее элементов, как федеральные службы. Так, вскоре после издания Указа Президента РФ № 314 начался процесс, в определенном смысле аналогичный модернизации федеральных агентств, — выведение федеральных служб из подведомственности соответствующих федеральных министерств и подчинения их Правительству РФ.

Если в марте 2004 г. имелись всего 2 независимые от федеральных министерств и находящиеся непосредственно в ведении Правительства РФ федеральные службы, осуществлявшие в том числе функции по контролю и надзору⁵⁴, то вскоре Указом Президента РФ⁵⁵ еще 4 подобные федеральные службы⁵⁶ были выведены из подведомственности федеральных министерств и подчинены Правительству РФ. Обратим внимание, что всего лишь за 2 месяца работы этих федеральных служб в системе министерств стала понятной реальная опасность отсутствия информационных каналов непосредственно между ними и Правительством РФ (крайне важных для обеспечения эффективности государственного управления). К настоящему времени

осталось всего несколько федеральных служб, осуществляющих лишь контрольно-надзорные полномочия, которые находятся в ведении федеральных министерств.

Неизбежным следствием уменьшения числа федеральных агентств и федеральных служб, подведомственных федеральным министерствам, является расширение круга агентств и служб, подведомственных Правительству РФ. Если в марте 2004 г. в ведении Правительства РФ не было ни одного федерального агентства и находилось, как уже отмечалось, всего 2 федеральные службы, то сегодня Правительство РФ, кроме федеральных министерств, осуществляет непосредственное руководство 9 федеральными агентствами и службами.

По сути дела, в структуре федеральных органов исполнительной власти сформировалась «правительственная составляющая», которая позволила в относительно полной мере заработать каналам параллельной распределительной прямой связи не только в отраслевых структурах, но и в целом во всей структуре федеральных исполнительных органов. На наш взгляд, такая «правительственная часть» общей структуры федеральных органов исполнительной власти будет только развиваться, в том числе с целью создания независимого от ведомств контрольно-надзорного механизма.

Завершая статью, нельзя не затронуть вопрос об информационных каналах, связывающих Президента РФ со структурой федеральных органов исполнительной власти. Как известно, Конституцией РФ до 2020 г. определялось, что исполнительную власть осуществляет Правительство РФ, и не предусматривалось общее руководство им со стороны Президента РФ. Тем не менее в ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федера-

⁵³ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 51.

⁵⁴ Федеральная антимонопольная служба и Федеральная служба по финансовым рынкам.

⁵⁵ Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

⁵⁶ Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

ции»⁵⁷ устанавливалось руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти административно-политической сферы Президентом РФ, а в Указе № 314 все эти органы были прямо перечислены с выделением их в самостоятельную часть структуры федеральных исполнительных органов.

С учетом этих положений законодательства между Президентом РФ и федеральными органами исполнительной власти, казалось бы, должна была быть установлена параллельная распределительная прямая связь — такая же, как между Правительством РФ и федеральными исполнительными органами двух иных сфер. Но с учетом общей нормы ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» о том, что Правительство РФ руководит работой федеральных органов исполнительной власти и осуществляет контроль за их деятельностью, между Президентом РФ (как и Правительством РФ) и органами административно-политической сферы существует параллельная соединительная прямая связь. Два управляющих субъекта руководят одновременно несколькими объектами, однако до 2020 г. это осуществлялось с нарушением принципа моноцентризма. Механизм управления в данной сфере находился в определенной неустойчивости.

И только с внесением изменений в Конституцию РФ, согласно которым исполнительную власть осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ, в указанных отношениях между этими субъектами

появилась информационная определенность, обусловившая возникновение простой прямой связи от Президента РФ к Правительству РФ (и соответствующей обратной связи между ними). Структура федеральных органов и механизм государственного управления пришли в устойчивое состояние.

Резюмируя изложенное, следует заключить, что значение структуры федеральных органов исполнительной власти состоит не только в оптимизации отраслевой управленческой деятельности, но и в формировании такой конфигурации каналов информационной связи в конкретной системе исполнительных органов, которая создает устойчивость функционирования всего механизма государственного управления.

Однако видится и другое, стратегическое предназначение структуры федеральных органов исполнительной власти, которое определено необходимостью прогнозирования новых, более эффективных подходов к государственному управлению. Дело в том, что построить систему федеральных органов исполнительной власти «следующего поколения» можно лишь на основе анализа достоинств и недостатков различных вариантов структуры этих органов в ныне действующей системе. Именно поиск оптимального решения данной проблемы происходит в течение двух последних десятилетий. Представляется, что в ближайшие годы, реализуя отмеченные в настоящей статье тенденции, страна перейдет к модернизированной системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. — Изд. 6-е изд., испр. и доп. — М. : Ленанд, 2019. — 680 с.
2. Бачило И. Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. — М. : Наука, 1984. — 238 с.
3. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. — М. : Третий Рим, 1997. — 357 с.

⁵⁷ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

4. Исполнительная власть в Российской Федерации / А. Ф. Ноздрачёв, Ю. А. Тихомиров, В. С. Пронина [и др.]. — М. : Бек, 1996. — 269 с.
5. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / И. Л. Бачило, А. А. Гришковец, Н. Г. Салищева [и др.]. — М. : Юрист, 1998. — 432 с.
6. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / А. С. Автономов, И. Л. Бачило, А. А. Гришковец [и др.]. — М. : Новая правовая культура, 2004. — 568 с.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л. А. Окунькова. — М. : Бек, 1994. — 664 с.
8. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Т. Я. Хабриева, Л. В. Андриченко, С. Б. Нанба, А. Е. Помазанский ; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Инфра-М, 2023. — 368 с.
9. Конституция Российской Федерации : энциклопедический словарь / В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин [и др.]. — М. : Большая российская энциклопедия, Юрист, 1997. — 320 с.
10. Коржихина Т. П. Советское государство и его учреждения: ноябрь 1917 г. — декабрь 1991 г. — М. : РГГУ, 1994. — 418 с.
11. Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства: опыт правового исследования. — М. : Юрлитинформ, 2012. — 384 с.
12. Полевой Н. С. Правовая информатика и кибернетика. — М. : Юридическая литература, 1993. — 528 с.
13. Попов Л. Л., Мигачёв Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть. — М. : Норма, 2011. — 320 с.
14. Приходько М. А. Создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века. Историко-правовой аспект. — М. : Проспект, 2020. — 480 с.
15. Росс Эшби У. Введение в кибернетику. — М. : Издательство иностранной литературы, 1959. — 432 с.
16. Россинский Б. В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2004. — № 1. — С. 20–24.
17. Россинский Б. В. Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2019. — № 10. — С. 38–42.
18. Россинский Б. В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем. — М. : Норма, 2021. — 264 с.
19. Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления. — М. : Норма, 2023. — 376 с.
20. Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М. : Бек, 1995. — 486 с.
21. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. — М. : Юринформцентр, 1998. — 800 с.
22. Тихомиров Ю. А. Об административной реформе в России // Исполнительная власть: организация и взаимодействие. — М. : Юстицинформ, 2000. — С. 8–23.
23. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Комментарий / Г. В. Атаманчук, И. Л. Бачило, А. Ф. Ноздрачёв [и др.]. — М. : Юрид. лит., 1999. — 480 с.
24. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития / С. В. Запольский, А. А. Гришковец, А. И. Стахов [и др.]. — М. : Прометей, 2017. — 394 с.

Материал поступил в редакцию 7 октября 2024 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bogdanov A. A. Tektologiya: Vseobshchaya organizatsionnaya nauka / pod red. G. D. Glovelli. — Izd. 6-e izd., ispr. i dop. — M.: Lenand, 2019. — 680 s.
2. Bachilo I. L. Organizatsiya sovetskogo gosudarstvennogo upravleniya. Pravovye problemy. — M.: Nauka, 1984. — 238 s.

3. Eroshkin N. P. Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdeniy dorevolutsionnoy Rossii. — M.: Tretiy Rim, 1997. — 357 s.
4. Ispolnitelnaya vlast v Rossiyskoy Federatsii / A. F. Nozdrachev, Yu. A. Tikhomirov, V. S. Pronina [i dr.]. — M.: Bek, 1996. — 269 s.
5. Ispolnitelnaya vlast v Rossiyskoy Federatsii. Problemy razvitiya / I. L. Bachilo, A. A. Grishkovets, N. G. Salishcheva [i dr.]. — M.: Yurist, 1998. — 432 s.
6. Ispolnitelnaya vlast v Rossii. Istoriya i sovremennost, problemy i perspektivy razvitiya / A. S. Avtonomov, I. L. Bachilo, A. A. Grishkovets [i dr.]. — M.: Novaya pravovaya kultura, 2004. — 568 s.
7. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii / pod red. L. A. Okunkova. — M.: Bek, 1994. — 664 s.
8. Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii (postateynny) / T. Ya. Khabrieva, L. V. Andrichenko, S. B. Nanba, A. E. Pomazanskiy; pod red. T. Ya. Khabrievoy. — M.: Infra-M, 2023. — 368 s.
9. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: entsiklopedicheskiy slovar / V. A. Tumanov, V. E. Chirkin, Yu. A. Yudin [i dr.]. — M.: Bolshaya rossiyskaya entsiklopediya, Yurist, 1997. — 320 s.
10. Korzhikhina T. P. Sovetskoe gosudarstvo i ego uchrezhdeniya: noyabr 1917 g. — dekabr 1991 g. — M.: RGGU, 1994. — 418 s.
11. Petrov M. P. Ispolnitelnaya vlast na etape modernizatsii Rossiyskogo gosudarstva: opyt pravovogo issledovaniya. — M.: Yurлитinform, 2012. — 384 s.
12. Polevoy N. S. Pravovaya informatika i kibernetika. — M.: Yuridicheskaya literatura, 1993. — 528 s.
13. Popov L. L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S. V. Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitelnaya vlast. — M.: Norma, 2011. — 320 s.
14. Prikhodko M. A. Sozdanie ministerskoy sistemy upravleniya v Rossii v pervoy treti XIX veka. Istoriko-pravovoy aspekt. — M.: Prospekt, 2020. — 480 s.
15. Ross Eshbi U. Vvedenie v kibernetiku. — M.: Izdatelstvo inostrannoy literatury, 1959. — 432 s.
16. Rossinskiy B. V. K voprosu o reformirovanii sistemy federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti // Administrativnoe pravo i protsess. — 2004. — № 1. — S. 20–24.
17. Rossinskiy B. V. Razmyshleniya o reforme sistemy federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti // Administrativnoe pravo i protsess. — 2019. — № 10. — S. 38–42.
18. Rossinskiy B. V. Problemy gosudarstvennogo upravleniya s pozitsiy teorii sistem. — M.: Norma, 2021. — 264 s.
19. Rossinskiy B. V. Ispolnitelnaya vlast v sisteme gosudarstvennogo upravleniya. — M.: Norma, 2023. — 376 s.
20. Tikhomirov Yu. A. Publichnoe pravo. — M.: Bek, 1995. — 486 s.
21. Tikhomirov Yu. A. Kurs administrativnogo prava i protsessa. — M.: Yurinformtsentr, 1998. — 800 s.
22. Tikhomirov Yu. A. Ob administrativnoy reforme v Rossii // Ispolnitelnaya vlast: organizatsiya i vzaimodeystvie. — M.: Yustitsinform, 2000. — S. 8–23.
23. Federalnyy konstitutsionnyy zakon «O Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii». Kommentariy / G. V. Atamanchuk, I. L. Bachilo, A. F. Nozdrachev [i dr.]. — M.: Yurid. lit., 1999. — 480 s.
24. Formy i metody gosudarstvennogo upravleniya v sovremennykh usloviyakh razvitiya / S. V. Zapolskiy, A. A. Grishkovets, A. I. Stakhov [i dr.]. — M.: Prometey, 2017. — 394 s.