

УДК 342

Факторы, влияющие на реформирование федеральных органов исполнительной власти



Мифтахов Р.Л.

Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала Российского государственного университета правосудия

Статья посвящена рассмотрению вопросов о причинах и факторах, влияющих на процесс формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Приведен анализ некоторых изменений в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти на конкретном примере переподчинения Федеральной таможенной службы Минфину России. Делается попытка осмыслить и сделать некоторые выводы по поводу реальных первопричин изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Ключевые слова: государственное управление, федеральные органы исполнительной власти, формирование органов государственной власти, таможенные органы, реорганизация исполнительных органов власти.

Стабильность в ключевых сферах жизнедеятельности людей, таких как экономическая, социально-культурная, политическая, является наилучшим показателем эффективности деятельности органов государственной власти. В системе разделения властей исполнительные органы занимают существенно больший удельный состав аппарата – порядка 80 % [1]. Этим, в числе прочих других факторов, обуславливается практическая значимость качественной результативной работы исполнительных органов власти для обеспечения стабильности во вверенных им видах управления. При этом время от времени возникающие процессы реформирования в различных сферах способны нарушить эту стабильность, хотя, по своей сути, они направлены на укрепление и обновление государственных основ.

Согласно опросу «ФОМнибус», проведенному в июне 2016 г. в 53 субъектах РФ, 104 населенных пунктах, среди 1500 респондентов, сегодня в России важнее обеспечить стабильность, чем проводить реформы, считают две трети опрошенных. За реформы выступает пятая часть респондентов, среди людей с высшим образованием – четверть. При этом полагают, что российская власть больше озабо-

чена обеспечением стабильности, чем преобразованиями, 36 % участников опроса; примерно столько же придерживаются обратного мнения [2].

Стабильность в стране – это состояние государства, которое остается постоянно неизменным при внутреннем или внешнем воздействии.

Основной части населения характерно постоянство, люди привыкают к однообразному укладу жизни, к устоявшейся системе государственных органов власти, к распределенному объему полномочий и компетенций между ними. При обращении в различные инстанции за решением индивидуальных вопросов люди используют уже привычные способы, к которым они когда-либо уже обращались, либо используют опыт такого обращения своих родственников или знакомых. Каждое изменение в системе органов государственной власти, в работе системы административных органов, как правило, вызывает раздражение, непонимание и путаницу. Более того, подобная реакция возникает не только в гражданском обществе, но и в предпринимательской среде. Бизнес часто несет значительные издержки в связи с образованием новых и упразднением старых ведомств, перераспределением полномочий, новыми административными процедурами и т.п.

Попытаемся разобраться, в связи с чем в системе, структуре и полномочиях федеральных органов исполнительной власти перманентно вновь и вновь происходят какие-либо изменения, какова закономерность и системность этих изменений, почему до сих пор не сформирована окончательная стабильно действующая система и структура федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти являются ключевым элементом в механизме государственного управления.

Согласно ст. 112 Конституции РФ, Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти [3].

Согласно п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации, установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти относится к ведению Российской Федерации.

В ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации закреплено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, система федеральных органов исполнительной власти, порядок их организации и деятельности, полномочия должны, в соответствии с конституционными нормами, определяться законодательным путем.

Однако Конституция РФ в ст. 110 говорит лишь о составе коллегиального органа исполнительной власти – Правительства РФ. В самой Конституции нет указания на систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. Также на этот счет нет ни специального федерального конституционного закона, ни специального федерального закона.

Весь современный период в России вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти регулируются указами Президента РФ [4-6].

В своем Постановлении от 27.01.1999 г № 2-П Конституционный Суд РФ «По делу о толковании ст. 71 (п. «г»), 76 (ч. 1) и 112 (ч. 1) Конституции Российской Федерации» [7] указал, что до принятия соответствующих законодательных актов Президент Российской Федерации может издавать указы по вопросам установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности. Конституционный Суд по этому поводу также постановил, что содержащееся в Конституции РФ понятие «структура федеральных органов исполнительной власти» включает

перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий. Изменения и дополнения в структуру федеральных органов исполнительной власти в целях ее реорганизации также могут вноситься указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Согласно ст. 106 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», данное Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении толкование является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Однако нужно понимать, что точку отсчета относительно полномочия Президента РФ по формированию и корректировке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти необходимо вести не от указанного постановления, а с момента принятия Конституции РФ, то есть с 1993 г.

Исходя из значимости исполнительной власти для государственного управления, указы Президента Российской Федерации, посвященные вопросам системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, должны являться стратегическим и доктринальным документом и ориентироваться на долгосрочную перспективу. Однако по своей природе указы Президента РФ лишь восполняют пробелы правового регулирования в сфере исключительного регулирования федеральных законов и действуют впредь до принятия соответствующих федеральных законов. В связи с этим особое и пристальное внимание должно уделяться процедуре формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

На сегодняшний день в Указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» за период его действия было внесено 22 изменения. Эти изменения посвящены появлению новых исполнительных органов власти, упразднению других, изъятию полномочий из одних органов и передачи их другим, перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти и т.п. Более того, этому указу предшествовали и другие, касающиеся вопросов системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, которые также подверглись огромному количеству редакций.

Изложенное выше наглядно свидетельствует о том, что система федеральных органов исполнительной власти до сих пор окончательно не сформирована и находится в стадии развития и становле-

ния. В то время, как система органов власти должна представлять собой фундаментальный, незыблемый государственный институт, стороннему наблюдателю представляется каждое такое изменение конъюнктурным, решающим кратковременную задачу.

Попробуем провести анализ, что послужило причиной реорганизации структуры и какие события этому предшествовали на конкретном примере одного из последних таких реформационных изменений.

В преамбуле Указа Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» указана цель текущего построения федеральных органов исполнительной власти – в целях формирования эффективной структуры.

Своим Указом от 15.01.2016 г. № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» Президент РФ в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, совершенствования государственного управления в сфере государственного регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и в области таможенного регулирования постановил передать Министерству финансов Российской Федерации функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также в области таможенного дела.

Этим указом Росалкогольрегулирование и Федеральная таможенная служба России из ведения Правительства РФ были переданы в ведение Минфина России.

Что лежало в основе такого решения, объективные обстоятельства или субъективная позиция?

Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев в январе 2016 г. на встрече с главой государства обратился с идеей «создать единую систему администрирования налоговых и неналоговых платежей внутри системы Минфина». Президент В.В. Путин одобрил идею создания единой системы администрирования налоговых и неналоговых платежей Федеральной налоговой службы, Федеральной таможенной службы и Росалкогольрегулирования.

В самом указе дается стандартная формулировка «в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, совершенствования государственного управления».

Пресс-служба Минфина прокомментировала, что передача Росалкогольрегулирования и Федеральной таможенной службы в ведение Минфина России даст возможность построить единую управленческую систему учета и администрирования налоговых и таможенных платежей, которая без увеличения

налоговой нагрузки позволит повысить как эффективность администрирования, так и собираемость налогов [8].

Но то, что было заявлено публично, является лишь следствием. Что же явилось действительной причиной переподчинения одного из ключевых органов формирования бюджета России?

Существует одно существенное, немаловажное обстоятельство. Распоряжением Правительства РФ от 29.06.2012 г. № 1125-р Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование таможенного администрирования» Федеральной таможенной службе была поставлена задача с перспективой на 2018 г. В качестве контрольных показателей успешной реализации «дорожной карты» выбран рейтинг *Doing business*, подготавливаемый Всемирным банком на ежегодной основе из 189 стран. Целевым ориентиром, в соответствии с данным рейтингом, выбрано включение России в двадцатку лучших стран (см. табл. 1).

Если Российская Федерация в 2008 г. по показателю «Международная торговля» занимала 157 место в рейтинге, то, согласно «дорожной карте», уже к 2015 г. должна была занять 79 позицию. По факту же рейтинг России по этому показателю упал на 170 позицию [9]. То есть по этому показателю Федеральная таможенная служба допустила «полный провал». Кроме того, Минфин отмечал недостаточную эффективность Федеральной таможенной службы как администратора бюджетных доходов. По данным проверки Счетной палаты РФ, Федеральная таможенная служба допустила снижение доходов в 2015 г. на 30 %, а задолженность по уплате таможенных платежей выросла на полмиллиарда рублей. Также проверка показала, что таможенные органы предоставили необоснованные льготы по уплате НДС и необоснованно расходовали бюджетные средства [10].

Очевидно, что причина переподчинения лежит скорее в экономической, а не в правовой сфере. С изменениями в экономических условиях и изменения экономической основы неминуемо влекут за собой изменения правовой управленческой надстройки.

Исполнительная власть, оперативно реагируя на отрицательные результаты своей работы, таким образом, рефлексирует, то есть совершает действия, направленные на осмысление своих собственных предыдущих действий и их закономерностей с целью улучшения качества дальнейшей работы. При этом важнейшее значение имеет то обстоятельство, что такая рефлексия должна быть не только

Таблица 1

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2018 г.
Позиция России в рейтинге <i>Doing business</i> по показателю «Международная торговля»	160	155	130	79	17

ретроспективной, но и перспективной, то есть заглядывать на долгосрочную перспективу, а также критически анализировать и последующую постреформенную деятельность выстроенной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Литература:

1. Административное право России. Общая часть: учеб. / Под ред. докт. юрид. наук, проф. С.А. Старостина. – М.: Инфра-М, 2010. – 506 с.
2. Стабильность или реформы? Стабильность или развитие нужны сейчас России? – URL: <http://fom.ru/TSennosti/12765>
3. Конституция Российской Федерации (РФ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
4. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.
5. Указ Президента РФ от 12.05.2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2290.
6. Указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 6. – Ст. 866.
8. Путин передал Минфину контроль над алкоголем и таможней. – URL: <http://www.rbc.ru/economics/15/01/2016/5698f90d9a7947cf26cff2f4>
9. Рейтинг стран // DOING BUSINESS Оценка Бизнес Регулирования. – URL: <http://russian.doingbusiness.org/rankings>.
10. Минфин определит параметры объединения систем ФТС и ФНС. – URL: <http://pravo.ru/news/view/132565/>.

Factors Affecting the Reform of Federal Executive Bodies

R.L. Miftakhov

The Kazan branch of the Russian state university of justice

The paper dwells upon the reasons and factors affecting the process of forming the system and structure of federal executive bodies. Certain changes in the system and structure of federal executive authorities are analyzed on the example of the resubordination of the Federal Customs Service to the Ministry of Finance of Russia. The author attempts to comprehend and draw some conclusions about the real causes of changing the system and structure of federal executive bodies.

Key words: public administration, federal executive bodies, the formation of public authorities, customs, reorganization of the executive authorities.

