© 2019

Алексей Калинин

кандидат экономических наук, руководитель практики государственного консалтинга ООО «Бизнес решения»/SBS, доцент НИУ ВШЭ (Москва)
(e-mail: kalinin_a@mail.ru)

О РЕФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РФ

В истории преобразований современного российского государственного управления одним из центральных событий является принятие Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», существенно изменившего состав органов власти и распределение функций. Введенная этим указом структура исполнительной власти очень скоро стала меняться. В дальнейшем число изменений оказалось весьма значительным.

В статье сопоставляются исходная и современная структура власти, оценивается, какие из идей административной реформы 2003 г. оказались жизнеспособными, а какие не выдержали проверку практикой.

Ключевые слова: структура органов исполнительной власти, административная реформа, разделение полномочий.

DOI: 10.31857/S020736760004945-8

Принципы построения системы органов власти. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ № 314) был принят во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»¹.

В основу этих указов были положены выводы доклада Государственного университета — Высшей школы экономики «Первоочередные меры административной реформы» о необходимости сокращения видов федеральных органов исполнительной власти и оптимизации их структуры. В докладе утверждалось, что на политическом уровне (министерство) должны быть сосредоточены функции государственного регулирования (в том числе нормотворчество), на уровне агентств — функции оказания общественных услуг. Дополнительно предлагалось выделить службы как структуры, исполняющие государственные функции (оборона, безопасность). Эти же тезисы воспроизводились и в более поздних публикациях (Я. Кузьминов, 2002). Позже допускалось разделение служб на непосредственно службы, реализующие властные полномочия (налоговая, таможенная и др.) и надзоры, реализующие контрольные полномочия (А. Шадрин, 2005).

Административная реформа 2003–2004 гг. в полном соответствии с этой логикой предполагала разделение федеральных органов исполнительной власти на три категории, сосредоточиваясь на выполнении

¹ Во многих случаях под административной реформой понимаются события с 2005 г., когда была принята соответствующая Концепция.

определенных функций: нормотворчество и формализация государственной политики для министерств, государственные услуги, управление имуществом и правоприменение для агентств, контроль и надзор для служб. Все прочие федеральные органы исполнительной власти – государственные комитеты, комитеты Российской Федерации, государственные комиссии – подлежали упразднению.

При проведении административной реформы и на основе положений Указа №314 должна была быть выстроена логичная и унифицированная структура. В каждой сфере деятельности государства по логике Указа предполагалось создание соответствующей триады из министерства и подведомственных ему агентств и служб. Но уже в утвержденной Указом №314 структуре федеральных органов исполнительной власти предусматривались отклонения от такого идеального образа. Силовой блок, подчиненный Президенту Российской Федерации, предусматривал министерства без агентств и служб (МЧС России, МИД России) и напрямую подчиненные Президенту России службы. В ведении Правительства России осталось два автономных органа власти, подчиненных ему напрямую: Федеральная служба по финансовым рынкам и Федеральная антимонопольная служба.

В дальнейшем число преобразований структуры органов власти оказалось настолько значительным, что вопрос о сохранении идей административной реформы в настоящее время уже не имеет однозначного ответа. Учитывая неуспех существенного числа предпринятых начинаний по совершенствованию государственного управления (вплоть до заявлений о «провале» реформ), с одной стороны, и достаточную общую устойчивость политической системы и государственного управления, с другой, следует оценить спустя 15 лет с начала преобразований, насколько и в каких составляющих предложенные решения оказались жизнеспособными и какие элементы проверку практикой не выдержали.

Методология анализа. В ходе такого анализа в качестве сфер государственных интересов принимаются сферы действия соответствующих министерств, а также автономных агентств и служб, как они были определены в 2004 году. Период (продолжительность) существования ведомств определяется на основе фактического осуществления им бюджетных расходов. Источником информации являются законы об исполнении бюджетов, указы о преобразовании ведомств, а также указы и постановления об утверждении положений о ведомствах. Федеральные законы об исполнении федеральных бюджетов, входящие в состав данных законов приложения о ведомственной структуре расходов дают исчерпывающую картину о деятельности министерства, агентства или службы. Указы Президента России о создании, упразднении и реорганизации ведомств являются источниками сведений о соответствующих событиях. Положения о ведомствах непосредственно содержат сведения о функционале каждого из органов власти.

Ниже мы рассмотрим следующие вопросы:

– выполняются ли исходные положения проведенной реформы;

- насколько сильно изменилась структура органов власти, какие министерства и ведомства сохранились до настоящего времени;
- как изменилась структура управления в отдельных сферах;
- с чем может быть связана наблюдаемая эволюция структуры государственного управления.

Правовое положение ведомств и разделение функций. Спустя 15 лет Указ № 314 формально остается действующим правовым актом, однако основные его положения оказались нарушены. Разделения сфер ответственности между министерствами, агентствами и службами не произошло. Министерства не были лишены полномочий по предоставлению государственных услуг, продолжают осуществлять правоприменительные функции и управлять государственным имуществом, исполнять контрольные надзорные полномочия. Первоначальная оговорка Указа № 314 «кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации» оказалась универсальным правилом. Например, в положении о Минобрнауки России (утв. Постановлением Правительства России от 03 июня 2013 г. № 466) устанавливается, в частности (п.5.20), что министерство «...формирует и ведет федеральный реестр социально ориентированных некоммерческих организаций – получателей такой поддержки», хотя ведение реестров, регистров и кадастров Указом № 314 было отнесено к правоприменительным функциям. В этом же положении о Минобрнауки России также содержится открытая норма, перечеркивающая введенные административной реформой ограничения: «5.27. Осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, в том числе по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.»

Федеральные службы своими приказами фактически осуществляют нормативно-правовое регулирование в подведомственных сферах, а также непосредственно участвуют в подготовке проектов нормативных правовых актов для соответствующего министерства или Правительства России. Федеральные службы по надзору вопреки идеям Указа №314 осуществляют управление государственным имуществом на основе оговорок «ограничения не распространяются на полномочия руководителя Службы по управлению имуществом, закрепленным за Службой на праве оперативного управления» (например, Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401). Кроме того, службы по-прежнему предоставляют часть государственных услуг с взиманием государственной пошлины – то есть, по сути, платных. Это также нарушает если не букву, то идею жесткого разделения полномочий.

Федеральные агентства, как и службы, активно занимаются регулированием подведомственной сферы и ведут контрольно-надзорную деятельность. Например, Росстандарт решением Правительства России

наделён полномочиями по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов до принятия решения о передаче этих функций другим федеральным органам исполнительной власти, а также осуществляет государственный метрологический надзор (положение о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утверждено Постановлением Правительства России от 17 июня 2004 г. № 294).

Нарушения принципа разделения полномочий между ведомствами были признаны уже в 2008–2009 гг. (Ю. Нисневич, 2008; А. Барабашев, А. Клименко, 2010), однако каких-либо изменений в практике деятельности служб так и не произошло.

Таким образом, в отношении реализации изначальной идеи обособления правоустанавливающих, правоприменительных и контрольно-надзорных полномочий административная реформа 2003–2004 гг. потерпела неудачу, причины и последствия которой связаны в том числе и с организационно-структурными преобразованиями системы федеральных органов исполнительной власти. Рассмотрим «демографию» более подробно.

Изменение структуры российского государственного управления. Сопоставим исходную, максимально близкую к считавшейся оптимальной структуру российских госорганов и современную, действующую на момент выполнения исследования. Структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом № 314, включала 14 министерств, 34 службы и 28 агентств. Современная (Указ Президента России от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 14 сентября 2018 г.)) структура включает 22 министерства, 29 служб и 21 агентство.

Из 76 федеральных органов исполнительной власти, упомянутых в Указе № 314, до настоящего времени существует без существенных изменений 48, в том числе 7 министерств, 25 служб и 16 агентств. Тем самым в относительном выражении министерства менялись наиболее интенсивно, а агентства – в наименьшей степени. Количественные изменения оказались наибольшими именно для агентств: общий процесс восстановления власти министерств с обратной консолидацией полномочий в этой категории органов власти привел к большому сокращению числа агентств по сравнению со службами.

Принцип триады министерство–агентство–служба и связанного с этим разделения полномочий в настоящее время фактически забыт. Без подведомственных агентств и служб остались МВД России, МЧС России, Минкульт России, Минобрнауки России (Министерство науки и высшего образования Российской Федерации), Минпросвещения России, Минвостокразвития России, Минкавказ России, Минспорт России, Минэнерго России, – то есть большинство действующих министерств. Количество прямо подчиненных Правительству России органов власти выросло до семи, и кроме ФАС России включает также Роспотребнадзор, Рособрнадзор, Ростехнадзор, Росрезерв, Росмолодежи и

ФАДН России. Само же разделение на министерства, агентства и службы оказалось в конечном счете удачным: опасения о возникновении общей тенденции слияния министерств с агентствами и возрождении разнообразия видов органов власти, возникшие после возрождения в 2008 г. государственных комитетов (С. Плаксин, А. Жулин, 2008) оправдались лишь отчасти.

Преобразования органов власти по своей природе, безусловно, содержат политическую составляющую. В то же время сами по себе они являются отражением состояния той или иной сферы государственных интересов. Для преобразований исключительно политического характера достаточно было бы кадровых решений, смены руководства ведомства без изменения его функционала; изменения, связанные с упразднением, реорганизацией или созданием органов власти предполагают причины экономического характера: несоответствие между фактической или ожидаемой эффективностью деятельности, необходимость реализации новых полномочий или более тщательного регулирования соответствующей сферы и т.д.

Мы уже отмечали (А. Калинин, 2006), что устойчивость органов власти к изменениям во многом определяются востребованностью, спросом на их услуги. Не меняющейся частью, «ядром» российской системы государственного управления на уровне министерств можно считать традиционные сферы, такие как обеспечение правопорядка (внутренние дела и юстиция), безопасность (оборона и защита от чрезвычайных ситуаций), управление государственными финансами и сельское хозяйство. Последнее характерно для многих стран мира, тем более что министерства сельского хозяйства исторически возникали одними из первых, сохраняясь до наших дней.

Управление экономикой и социальной сферой, напротив, периодически менялось в соответствии с представлениями о роли государства, необходимости и характере вмешательства в ту или иную область деятельности. Из Минздравсоцразвития России был вновь выделен Минздрав России, с созданием также Минтрудсоцзащиты России. Минкультуры России лишилось сферы массовых коммуникаций, Минпромэнерго России было разделено на два отраслевых министерства (промышленности и энергетики), экономическое министерство лишилось сферы торговли и т.д. В сфере связи, наиболее интенсивно развивающейся сфере общественной деятельности, по мере роста применения цифровых технологий происходило уточнение наименования и функционала как министерства (разделение на транспорт и связь произошло спустя всего два месяца после принятия Указа № 314), так и подведомственных ему органов власти. Цифровизация была и одной из причин преобразований в сфере государственной регистрации прав: развитие ГИС-технологий и появление электронных кадастров и реестров прав привели в конечном счете к созданию вместо Росрегистрации (в ведении Минюста России), Роснедвижимости (в ведении Минэкономразвития России) и Роскартографии (в ведении Минтранса России), единого органа — Росреестра в подчинении Минэкономразвития России.

Исключительно изменчивыми оказались сферы строительства и региональной политики. Структура органов власти по замыслу Указа № 314 в целом соответствовала функционально-отраслевому принципу построения. Упущенные из виду вопросы строительства и ЖКХ первоначально были возложены на созданное осенью 2004 года Министерство регионального развития России, однако масштаб проблем привел в дальнейшем к упразднению Минрегиона России, созданию Минстроя России и появлению органов власти с не отраслевой, а региональной спецификой – Минвостокразвития России, Минкавказ России, а также, на короткое время, Минкрыма России. Смещение функционального и территориального деления, сохраняющееся до настоящего времени, позволяет предположить неизбежность дальнейших изменений и корректировки системы управления данной сферой.

В системе преобразований федеральных служб и агентств характерна тенденция к изъятию полномочий в пользу министерств и, реже, других органов власти. Это можно рассматривать как еще одно свидетельство отказа от идеи разделения нормотворческих, правоприменительных и контрольно-надзорных полномочий, так как собственно функционал, например, ФМС России, Федеральной службы по оборонному заказу или Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков в целом сохранился.

Слияния, поглощения и перестановки агентств и служб стали отражением общих проблем эффективности контроля и надзора. Из 11 служб, в 2004 году имевших в названии слово «надзор», на сегодняшний день только Росздравнадзор, Россельхознадзор и Ространснадзор сохранили название, подчинение и в целом неизменный функционал. Надзорные органы в сфере защиты прав потребителей, образования, промышленности были преобразованы и выведены в подчинение Правительства России, в сфере финансов (страховой и финансово-бюджетный надзор) – присоединены к другим органам власти, в сфере природопользования и связи – преобразованы с изменением наименований.

Политическая значимость тех или иных процессов и вопросов, возникающие конфликты интересов ложились в основу решений о прямом подчинении отдельных органов власти Президенту России или Правительству России. Примерами таких действий являются переподчинение Рослесхоза России после природных пожаров лета 2010 г. (с передачей в ведение Минприроды России в 2012 г.) исключение Росстата из ведения Минэкономразвития России (передано обратно в 2017 г.) или постепенное повышение подведомственности Росфинмониторинга (исначально Минфин России, с 2007 г. – Правительство России, с 2012 г. – Президент России).

Причины произошедших перемен. В качестве причин того, что новая структура органов власти просуществовала очень короткое время, А. Клименко (2014) называет недостаточную подготовку реформы (не проведены анализ и регламентация полномочий, анализ функций без погружения в реальные бизнес-процессы) и «личный подход» к

распределению полномочий. Помимо этих, внешних по отношению к системе управления, причин, можно выделить и внутренние.

Причины отказа от идей административной реформы, реализованных в Указе № 314, связаны с желанием упростить порядок управления, облегчить реализацию любых процессов в условиях низкой эффективности и трудоемкости управления деятельностью подведомственных, но формально независимых ведомств. Хотя одной из задач при формировании новой структуры было упрощение взаимодействия, исключение ненужных согласований, на практике интенсивность межведомственного взаимодействия не снизилась, а выросла, что потребовало дополнительных затрат. Наблюдалась чрезмерная концентрация функций в министерствах, автономизация агентств и служб под прямым управлением Президента России или Правительства России, и стремление максимально перевести взаимодействие с внешнего (между ведомствами) на внутреннее (между подразделениями одного ведомства).

Даже сейчас в министерствах, сохранивших подведомственные агентства и службы, обычно предусмотрены соответствующие отраслевые департаменты, или дублирующие полномочия агентств и служб, или предпринимающие попытки переложить часть своих обязанностей на подведомственные органы. Необходимость ведения официальной переписки, согласования и учета позиций, сбора и анализа данных неизбежно приводят к мысли о ненужности одного из звеньев, — в особенности, если сфера деятельности службы или агентства объективно достаточно узкая и может быть передана в систему подведомственных учреждений, напрямую подчиненных министерству. Об этом, в частности, свидетельствует лавинообразный рост числа федеральных государственных учреждений: с 6924 в 2013 г.² до 15985 в 2018 г.³ Выделение агентств и служб, помимо прочего, является фактической децентрализацией управления, пусть и не в географическом, а в управленческом смысле. Тем не менее при реализации реформы достаточных аргументов в пользу экономической выгоды производимых изменений не приводилось. Оценить экономический эффект от преодоления внутреннего конфликта интересов ведомства действительно сложно: нет ни возможности провести эксперимент, ни доказать, что в результате децентрализации будет получен соответствующий выигрыш. Рост затрат, почти неизбежный при децентрализации, в отличие от экономического эффекта был вполне ощутим. В том числе по этой причине разделение полномочий по схеме «министерство—агентство—служба» на региональном уровне с самого начала не получило широкого распространения.

Характер исполняемых полномочий и их фактическая востребованность со стороны учредителей (в том числе первых лиц государства) и общества не всегда очевидны. Уже сам Указ №314 содержал определенное количество сфер деятельности, несправедливо забытых с точки

² По данным Минфина России, <https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/methodology/archive/analytics/resfed/resfednet/svedkolfed/>.

³ По данным Росстата, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/pok_effect/fed_gos-2018.xlsx.

зрения непосредственно управляющих чиновников или, наоборот, заслуживающих выведения с уровня департамента или управления на уровень обособленного агентства, службы или даже министерства. По мере уточнения функционала вновь созданных ведомств корректировались их бюджеты и место во властной иерархии. В результате незавершенность работ по анализу совокупности функций и полномочий органов власти, проводившихся до старта преобразований организационной структуры, точнее, ограничение этих работ только инвентаризацией и оценкой дублирования или избыточности, не позволили при формировании нового набора ведомств избежать создания новых ведомств с набором функций и полномочий, не подкрепленными достаточным объемом нормативно-правового обеспечения и необходимыми для успешной реализации ресурсами. Это позволило почти сразу после воплощения реформы в жизнь говорить о ее неэффективности и неудачах.

Перезапуск реформы: требования и условия. Российская система государственного управления сегодня вернулась в состояние, близкое к существовавшему до начала преобразований по Указу № 314. Разделение на министерства, агентства и службы сохраняется, но носит формальный характер. Обособление отдельных видов полномочий утрачено, задумывавшейся автономности органов власти, исключающей конфликт интересов, не достигнуто. С другой стороны, пятнадцатилетний (а с учетом существования и до реформы 2004 г. — еще больший) опыт функционирования ведомств на практике показал их нужность в системе российского государственного управления, а регламентация государственных функций и услуг, автоматизация отдельных процессов, внедрение цифровых технологий обеспечили даже некоторый рост эффективности (подтверждаемый, в том числе, международными рейтингами, такими, как *Doing Business*).

Утверждение о наличии выгоды от обособления различных видов функций и полномочий пока не опровергнуто: действительно, устранение конфликта интересов должно сокращать избыточное регулирование экономики и увеличивать эффективность органов управления. Если это утверждение по-прежнему считать верным, **структурную административную реформу следует рано или поздно перезапустить**. Реформирование заново различных видов функций и полномочий, устранение допущенных ранее ошибок не должно нарушать необходимую концентрацию различных видов полномочий. Преобразования должны в большей мере базироваться на анализе востребованности и эффективности исполнения имеющихся функций. Нужно также учитывать, что реализация любой новой реформы в формате «все сразу» приведет лишь к параличу управления соответствующей сферой и повторению ошибок 2004 г. независимо от проработанности новой структуры. В то же время в пределах конкретных органов власти или отдельных сфер деятельности преобразования вполне могут быть проведены на основе экономических расчетов: оценки издержек бизнеса от применения конкретных мер регулирования, исследования последствий концентрации полномочий

в одном ведомстве, построения и планирования затрат на реорганизацию управления той или иной сферой.

Выбор целевых сфер определяется непосредственно изменчивостью государственного управления: если министерства, агентства и службы работают недостаточно эффективно и создают поводы для упразднения, реорганизации или слияния, или просто были созданы не так давно, очевидно, что в этих сферах изменения могут быть внедрены с меньшими издержками (не надо, помимо прочего, преодолевать сопротивление «традиций» и устоявшихся процессов) и с очевидной эффективностью⁴. В уже давно существующих органах власти концентрацию различных видов полномочий можно принять за данность, не пытаюсь реорганизовать их с выделением агентств или служб, и обратиться непосредственно к анализу востребованности и эффективности исполнения имеющихся функций, особенно не свойственных для соответствующего ведомства, начиная от исследования правовых основ их возникновения и заканчивая адресной оценкой регуляторного воздействия. В силу экономической природы существования ведомств (спрос на их деятельность со стороны соответствующих бенефициаров) преобразования здесь в большей степени должны касаться количества и качества результатов исполнения государственных функций.

Литература

1. *Барабашев А.Г., Клименко А.В.* Административная реформа и реформа государственной службы в России – вопросы реализации и координации. / Препринт WP8/2010/01. Серия WP8 // М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/77472292> (дата обращения 01.02.2019).
2. *Калинин А.М.* Реформирование структуры государственного управления: причины и технологии. // *Общество и экономика*. 2006. №7. С.176–190.
3. *Клименко А.В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы. // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014. №1. С. 8–51.
4. *Кузьминов Я.И.* О реформе в социальной и административной сферах / Модернизация российской экономики: в 2 кн. Кн. 1 // М.: ГУ–ВШЭ, 2002.
5. *Нисневич Ю.А.* Административная реформа: цели и результаты. // *Вестник РУДН. Серия: Политология*. 2008. №4. С. 5–16.
6. Первоочередные меры административной реформы. Доклад Государственного университета – Высшей Школы экономики / М.: ГУ–ВШЭ, 2000. URL: <https://www.hse.ru/data/640/325/1234/report3.pdf> (дата обращения 01.02.2019).
7. *Плаксин С.М., Жулин А.Б.* Пути модернизации государственного аппарата: административная реформа и реформа государственной гражданской службы. // *Вопросы экономики*. 2008. №2. С.73–82.
8. *Шадрин А.Б.* Направления и параметры российской административной реформы. // *ПОЛИС. Политические исследования*. 2003. №4. С.59–70.

⁴ Возможно, в том числе из-за этого внедрение современных технологий и практик государственного управления в сфере регистрации прав на недвижимое имущество проходило существенно быстрее и интенсивнее, чем в других сферах деятельности.