Черепанова Е.В.

НУЖЕН ЗАКОН О ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ*

27 сентября 2012 г. в Научно-исследовательском университете «Высшая школа экономики» (далее – НИУ ВШЭ) прошел семинар, в рамках которого был представлен проект федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», разработанный в Институте правовых исследований с учетом предложений сотрудников факультета права в Институте государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. В семинаре приняли участие представители НИУ ВШЭ, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, а также представители федеральных министерств. Вели семинар проректор НИУ ВШЭ А.В. Клименко и директор Института правовых исследований НИУ ВШЭ Ю.А. Тихомиров.

На обсуждение были поставлены вопросы построения рациональной системы федеральных органов исполнительной власти в России, ее стабильности, устойчивости взаимосвязей в рамках всей системы государственной власти, вопросы взаимодействия как между органами исполнительной власти, так и с иными институтами гражданского общества. Для обсуждения участниками семинара была представлена структура проекта федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», состоящего из девяти глав:

1. В «Общих положениях» проекта закона регламентируются такие вопросы, как сфера действия закона, понятие и принципы организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти (далее –

* Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2012 г. «Исследование проблем неопределенности правовых норм и усмотрения правоприменителя как факторов качества правового регулирования».

ФОИВ), их характеристика как юридического лица, понятие государственной услуги.

2. Глава о порядке создания ФОИВ структурирована следующим образом: сначала рассматриваются вопросы компетенции Президента РФ и Правительства РФ в данной сфере, далее – процедуры формирования, реорганизации и упразднения ФОИВ. Кроме того, в данной главе предлагается рассмотреть вопросы статуса руководителя ФОИВ и его заместителей, а также вопросы структуры и функционирования аппарата ФОИВ.

Вопросы, которые могут вызвать наибольшую дискуссию, рассматриваются в главах, посвященных системе федеральных органов исполнительной власти, а также порядку установления и изменения их полномочий.

3. В главе «Система ФОИВ» дается характеристика данной системы: рассматриваются статусы федеральных министерств, агентств и служб, территориальных органов, межведомственных комиссий (советов), организаций и учреждений, подведомственных ФОИВ. В данную главу также включены положения о порядке взаимоотношения ФОИВ с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. Глава четвертая регламентирует порядок установления и изменения полномочий ФОИВ, рассматривает вопросы компетенции ФОИВ, осуществляемой самостоятельно, совместно и по согласованию с другими государственными органами, вопросы ответственности ФОИВ за ненадлежащее осуществление компетенции, спорах о компетенции. Кроме того, в структуру данной главы включены положения о показателях деятельности ФОИВ и оценке ее эффективности, административных регламентах.

5. Отдельная глава посвящена видам правовых актов ФОИВ, основаниям и процедурам их подготовки, принятия, реализации и обжалования. Сюда же включены положения об оценке регулирующего воздействия и о мониторинге правоприменения.

6. В законопроекте нашли свое отражение процедурные вопросы организации деятельности ФОИВ, а именно: распределение полномочий в ФОИВ, распорядок работы, планы и программы, формы осуществления полномочий, порядок проведения мероприятий публичного характера, а также вопросы информационного обеспечения и финансирования.

7. Глава «Взаимоотношения ФОИВ с другими государственными и иными органами» регламентирует вопросы взаимодействия с Федеральным Собранием Российской Федерации, органами местного самоуправления, судом и прокуратурой, Счетной палатой РФ, а также органами межгосударственных объединений.

8. В качестве самостоятельной выделена глава о взаимоотношении ФОИВ с институтами гражданского общества. Так, в ней содержатся положения об общественных советах (комиссиях) при ФОИВ, организации доступа граждан и юридических лиц к информации о деятельности ФОИВ, публичных докладах и отчетах, формах использования обще-

ственного мнения, а также о взаимодействии ФОИВ с общественными объединениями и бизнес-структурами.

9. Последняя глава традиционно посвящена заключительным положениям.

По мнению **Ю.А. Тихомирова**, такая структура законопроекта позволит обеспечить реализацию следующих концептуальных положений:

а) о единстве государственной власти и разделении форм (способов) осуществления ее целей;
б) о важной роли института исполнительной власти и ее «верхнего уровня» – федеральных органов исполнительной власти;
в) о системе и видах органов исполнительной власти, общем и особенном в их построении и деятельности;
г) о демократизации управления государственными делами;
д) об обеспечении верховенства закона в механизме государственного управления и в системе иных правовых актов.

Участники семинара были единодушны в том, что потребность в обозначенном федеральном законе назрела уже давно. **А.В. Клименко**, в частности, отметил, что его принятие и эффективная реализация позволят должным образом выстроить закрепленную в Конституции Российской Федерации систему сдержек и противовесов, создать независимую и самостоятельную исполнительную власть. Относительно законопроекта он отметил, что ключевой в нем является глава, посвященная системе федеральных органов исполнительной власти. По его мнению, в силу постоянно меняющихся социально-экономических отношений данная система должна носить открытый характер. Однако при этом, следует четко прописать принципы ее изменения и дополнения. Наряду с этим А.В. Клименко считает целесообразным исключить в качестве самостоятельной главу о взаимодействии ФОИВ с институтами гражданского общества и рассмотреть данные вопросы в рамках главы об открытости общественной власти, которую надо включить в структуру законопроекта. Спорным, на его взгляд, представляется включение в законопроект положений о федеральном органе исполнительной власти как юридическом лице.

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ **М.А. Краснов** высказал противоположную точку зрения, считая, что система федеральных органов исполнительной власти должна быть закрытой, поскольку только так можно добиться обеспечения ее стабильности. Вместе с тем он поддержал А.В. Клименко в том, что главу о взаимоотношении ФОИВ и институтов гражданского общества следует исключить из структуры в качестве самостоятельной. Взамен, как вариант, было предложено включить главу о контроле (ведомственном, судебном, общественном и др.). Применительно к общим положениям законопроекта М.А. Краснов указал, что в них необходимо особо подчеркнуть о самостоятельности исполнительной власти, поскольку в обществе зачастую бытует мнение о том, что она является вторичной, производной от власти законодательной.

В дискуссии также приняли участие **В.Д. Мазаев** (профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ), **И.Г. Шаблинский** (ведущий научный сотрудник НИУ ВШЭ, профессор), **А.В. Кашанин** (ведущий научный сотрудник, заместитель директора Института правовых исследований НИУ ВШЭ), **И.В. Плюгина** (старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ), **Е.В. Черепанова** (младший научный сотрудник Института правовых исследований НИУ ВШЭ) и др. Участники высказывали замечания и предложения по структуре и концепции законопроекта. Так, в главе 2 «Порядок создания ФОИВ» было предложено не описывать компетенцию Президента РФ и Правительства РФ в указанной сфере (эти вопросы рассмотрены в законодательстве о данных органах), а пойти по этапам создания ФОИВ. Прозвучало мнение о необходимости исключить положения о государственных служащих ФОИВ из структуры законопроекта и рассматривать данный вопрос в рамках законодательства Российской Федерации о государственной службе. Кроме того, была отмечена необходимость корректировки структуры законопроекта: перенести отдельные положения, содержащиеся в одних главах, в другие (например, вопрос о статусе руководителя ФОИВ следует решать не в рамках главы о порядке создания ФОИВ, а в рамках главы об организации деятельности ФОИВ), исключить положения, перегружающие законопроект (например, о распорядке работы ФОИВ), и т.п.

В завершение семинара его участники отметили, что принятие закона придаст единство и целостность системе органов исполнительной власти, а также послужит успешному завершению затянувшейся административной реформы.