

Административное право

УДК 342.951

JEL: K23

*ЛОГВИН Роман Борисович*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ООО «ИВК АИР ГРУПП». 125130, г. Москва, улица Зои и Александра Космодемьянских, д.31, к.1.

<sup>1</sup> ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина» (МГЮА) ул. Садовая-Кудринская, дом 9, Москва, 123001, Россия.

<https://orcid.org/0000-0002-3844-9124>

<sup>1</sup> Логвин Роман Борисович, заместитель генерального директора по взаимодействию с государственными органами ООО «ИВК АИР ГРУПП», аспирант Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Москва.  
E-mail: logvin.R.B@gmail.com

**ОБ ОПТИМИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

**Аннотация**

**Предмет/тема.** В данной статье рассматриваются отдельные структурно-функциональные аспекты организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти. В частности, исследуется взаимосвязь обеспечивающих функций и структуры федеральных органов исполнительной власти, анализируется возможность оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти путем централизации обеспечивающих функций и учреждения Единого кадрового агентства.

**Цели/задачи.** Целью настоящей работы является выработка теоретических предложений по оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти путем централизации обеспечивающих функций данных органов и учреждения Единого кадрового агентства.

**Методология.** Методологическую основу работы составляют структурно-функциональный и системный методы исследования, использование которых позволяет рассмотреть федеральные органы исполнительной власти в качестве сложной развивающейся системы, проследить структурные связи между различными элементами системы, а также сформулировать теоретические предложения по оптимизации функций данных органов.

**Вывод.** Штатная численность кадровых и иных обеспечивающих подразделений поражает своей масштабностью даже сейчас, когда фактически уже завершена последняя административная реформа, по итогам которой было нормативно закреплено предельное количество государственных служащих в обеспечивающих подразделениях центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, можно констатировать, что учреждение Единого кадрового агентства может значительно оптимизировать современный государственный аппарат Российской Федерации.

**Ключевые слова:** исполнительная власть, система и структура федеральных органов исполнительной власти, функции федеральных органов исполнительной власти, государственное управление.

<sup>1</sup> **Roman B. Logvin**, Deputy General Director for Government Relations, IVK AIR GROUP, <sup>1</sup> postgraduate student (Moscow State Law Academy), Moscow. E-mail: logvin.R.B@gmail.com

## **OPTIMIZATION OF THE FUNCTIONS OF FEDERAL EXECUTIVE BODIES**

### **Abstract**

**Subject /Topic** This article examines certain structural and functional aspects of the organization and activities of federal executive bodies. In particular, the interrelation of the supporting functions and the structure of the federal executive bodies is investigated, the possibility of optimizing the structure of the federal executive bodies by centralizing the supporting functions and the establishment of a single personnel agency is analyzed.

**Goals / objectives** The purpose of this work is to develop theoretical proposals for optimizing the structure of federal executive bodies by centralizing the supporting functions of these bodies and the establishment of a Unified Personnel Agency.

**Methodology** The methodological basis of the work is the structural-functional and systemic research methods, the use of which allows us to consider federal executive bodies as a complex developing system, to trace the structural links between various elements of the system, and also to formulate theoretical proposals for optimizing the functions of these bodies.

**Conclusion** The staffing of personnel and other support units is striking in its scale even now, when the last administrative reform has actually been completed, as a result of which the maximum number of civil servants in the support units of the central offices of the federal executive authorities was officially fixed. Thus, it can be stated that the establishment of a Unified Personnel Agency can significantly optimize the modern state apparatus of the Russian Federation.

**Keywords:** *executive power, system and structure of federal executive bodies, functions of federal executive bodies, state administration.*

**Введение.** Анализ научной литературы, посвященной изучению основных функций федеральных органов исполнительной власти, свидетельствует о том, что преимущественно авторами исследуется юридическая природа функций, причины и условия, способствующие наделению федеральных органов исполнительной власти несвойственными функциями [1,2]. Отдельно авторами исследуются функции федеральных органов исполнительной власти на предмет их полноты в контексте обеспечения эффективного государственного управления [3,4].

Все указанные вопросы, бесспорно, являются актуальными и по-прежнему сохраняют свою научную значимость. Однако представляется, что совершенно несправедливо в фокус научных исследований не попадают проблемы, связанные с обеспечивающими функциями федеральных органов исполнительной власти.

В этой связи в данной работе мы предпримем попытку формирования качественно нового взгляда на взаимосвязь обеспечивающих функций и структуры федеральных органов исполнительной власти, а также

сформулируем теоретические предложения по совершенствованию структуры федеральных органов исполнительной власти через реформирование института обеспечивающих функций [5].

**Методология/Основная часть.** К обеспечивающим функциям можно отнести работу структурных подразделений государственного органа, которые обеспечивают деятельность федерального органа исполнительной власти в областях кадровой работы, противодействия коррупции, юридического, документационного, организационного и хозяйственного сопровождения.

В настоящее время обеспечивающие функции выполняются структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти. Анализ внутренней структуры федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о том, что порой количество обеспечивающих структурных подразделений сравнимо с количеством структурных подразделений органа, которые осуществляют основную деятельность. Особенно характерно данная тенденция прослеживается на примерах таких федеральных органов исполнительной власти, как Министерство спорта Российской Федерации и Федеральное агентство по туризму Российской Федерации.

Так, например, в настоящее время внутренняя структура Министерства спорта Российской Федерации включает 10 структурных подразделений, 6 из которых осуществляют обеспечивающие функции. Иными словами, большинство структурных подразделений Министерства спорта Российской Федерации являются обеспечивающими.

В данном случае мы объективно констатируем, что лишь 4 структурных подразделения федерального органа исполнительной власти осуществляют основные функции, в то время как большинство структурных подразделений обеспечивают исполнение данных функций. Представляется, что подобный пример иллюстрирует организационную и экономическую нецелесообразность функционирования данного органа управления в целом.

Аналогичную тенденцию можно проследить на примере изучения внутренней структуры Федерального агентства по туризму Российской Федерации, которая в настоящее время включает в себя 8 структурных подразделений, 5 из которых выполняют обеспечивающие функции.

Стоит отметить, что данная тенденция не осталась незамеченной. Так, в 2020 году нынешним Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиным была объявлена реформа, по результатам которой нормативно было закреплено предельное количество государственных служащих в обеспечивающих подразделениях центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти

В какой-то степени остается удивительным и неясным, почему лишь в 2020 году было нормативно закреплено подобное соотношение государственных служащих и работников типовых обеспечивающих

подразделений. Вполне логично, что для целей организации работы ведомств на основе принципа экономической целесообразности количество обеспечивающего персонала и подразделений не может превышать или равняться числу основных структурных подразделений и гражданских служащих.<sup>1</sup> И здесь уместно будет заметить, что именно после проведения данной реформы многие из структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти были переименованы, а документы, устанавливающие цели и задачи их деятельности, были скорректированы. Именно так департамент цифровой трансформации Министерства спорта Российской Федерации превратился в департамент цифровой трансформации и стратегического развития, а департамент управления государственным имуществом стал также отвечать за инвестиционное развитие в сфере спорта и физической культуры. Данные примеры являются не единственными, но показательными.

Представляется, что в случаях, когда для осуществления функций, выполняемых в рамках основных сфер деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти, требуется такое число обеспечивающего персонала и работников, которое составляет свыше 30 или даже 50% от общей штатной численности органа, целесообразнее данный орган упразднить, а его функции передать другому органу. По существу данные примеры иллюстрируют устойчивую связь между обеспечивающими функциями и структурой федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, во-первых, структура федеральных органов исполнительной власти может быть усовершенствована, а финальным итогом подобной корректировки внутреннего устройства исполнительной власти на федеральном уровне должны стать не только повышение уровня эффективности государственного управления, но и сокращение штатной численности государственных служащих. Так и недавно прошедшая реформа, анонсированная Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиним, была направлена в том числе на значительное уменьшение количества государственных служащих.

Внутренняя структура каждого федерального органа исполнительной власти включает подразделение, ответственное за организацию и прохождение государственной службы и кадровую работу внутри ведомства. Справедливо будет отметить, что эффективное государственное управление находится в прямой зависимости от качества и

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1829 (ред. от 19.12.2020) «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020 г. № 47. Ст. 7532.

профессионализма кадров. В Российской Федерации предпринималась попытка реформирования государственной службы. Так, положениями Указа Президента Российской Федерации № 601 были обозначены основные направления реформы государственной службы, однако многие из проблем на протяжении последующих 10 лет так и не были решены.<sup>1</sup>

Современные исследователи проблем государственной службы отмечают, что одной из основных проблем, снижающих качество кадров на государственной службе, является отсутствие единообразной кадровой или корпоративной государственной политики [6,7]. Мы полагаем, что в настоящее время основными государственными органами, определяющими вектор формирования и развития единой кадровой политики, являются такие государственные органы, как Администрация Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Таким образом, до настоящего момента институт государственной службы является объектом управления сразу нескольких субъектов, что значительно осложняет возможность формирования единой кадровой политики и создания одной, целостной модели государственной службы. Между тем принятие Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ было направлено на закрепление и обеспечение принципа единства института государственной службы в России.<sup>2</sup> Таким образом, отсутствие единого центра принятия управленческих решений в отношении института государственной службы значительно снижает уровень эффективности государственного управления в целом.

В этой связи мы полагаем, что в настоящее время назрела необходимость создания Единого кадрового агентства - учреждения федерального органа исполнительной власти, функциональное назначение которого будет связано с управлением государственной службой в Российской Федерации. Внося данное предложение, мы, естественно, осознаем, что создание нового, тем более столь специфического государственного органа, может быть воспринято научным сообществом неоднозначно и даже отрицательно. Однако мы полагаем, что учреждение Единого кадрового агентства - это не укрупнение государственного аппарата, а, напротив, важнейший, необходимый и в какой-то степени революционный шаг на пути к оптимизации государственного управления в Российской Федерации. Учреждение нового федерального органа исполнительной власти должно быть сопряжено с ликвидацией

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012 г. № 19. Ст. 2338.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004 г. № 31. Ст. 3215.

структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, функциональное назначение которых связано с кадровым обеспечением деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Ключевыми функциями Единого кадрового агентства станет выработка централизованной кадровой политики, методическое сопровождение ее реализации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти.

Стоит отметить, что на сегодняшний день уже функционирует единая ИТ-платформа под названием «Госслужба». Данный информационный портал содержит централизованные сведения о государственной гражданской службе, об актуальных и открытых вакансиях, вопросах подготовки и развития управленческих кадров. Данная платформа должна быть расширена и подготовлена под новые задачи формирования единой кадровой политики. В частности, именно там должен быть размещен разработанный реестр единых методологических правил и стандартов работы с государственными служащими, а также иные инструменты для осуществления единого цикла управления персоналом.

Единое кадровое агентство должно осуществлять деятельность на условиях взаимного двустороннего взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти, аккумулировать актуальные потребности системы государственного управления на основе информации, поступающей от иных ведомств, подбирать и готовить кадры для целей деятельности федеральных органов исполнительной власти. Тем более что в условиях цифровизации государственного управления и формирования единого информационного пространства наладить подобное взаимодействие будет не только технически возможно, но и целесообразно.

Единое кадровое агентство станет одним большим обеспечивающим органом в структуре федеральных органов исполнительной власти, который сосредоточит на себе выполнение всех задач, связанных с оформлением кадровых документов, а также сопровождением профессиональной деятельности государственных служащих. Дополнительно отметим, что помимо упразднения кадровых структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, учреждение нового органа позволит также упразднить и другие организации. Так, например, подведомственное Министерству экономического развития Российской Федерации Федеральное бюджетное учреждение «Федеральный ресурсный центр по организации подготовки управленческих кадров» также может быть упразднено, поскольку функциональное назначение данной организации совпадает с теми целями и задачами, которые будут возложены на Единое кадровое агентство.

**Результаты.** Инициатива учреждения Единого кадрового агентства направлена на решение двух ключевых задач. Первая - это формирование единой кадровой политики на основе единой методологии работы с государственными служащими, что в настоящее время необходимо с

учетом тех факторов и условий, которые были обозначены и описаны выше. Данная задача, по своему характеру, будет образовывать основное направление деятельности нового органа.

Вторая задача заключается в освобождении федеральных органов исполнительной власти от исполнения обеспечивающих функций. Представляется, что передача обеспечивающих функций отдельному федеральному органу исполнительной власти позволит повысить эффективность основной работы, поскольку теперь руководителям ведомств не нужно будет осуществлять руководство кадровыми подразделениями. Данная реформа приведет к упрощению внутренней структуры федеральных органов исполнительной власти, которая и без того сегодня является громоздкой и перегруженной.

**Выводы.** Штатная численность кадровых и иных обеспечивающих подразделений поражает своей масштабностью даже сейчас, когда фактически уже завершена последняя административная реформа, по итогам которой было нормативно закреплено предельное количество государственных служащих в обеспечивающих подразделениях центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, можно констатировать, что учреждение Единого кадрового агентства может значительно оптимизировать современный государственный аппарат Российской Федерации.

**Список источников:**

1. Тихомиров (2013) – Тихомиров Ю.А. Государство: монография. М.: Норма; Инфра-М, 2013.
2. Россинский (2019) – Россинский Б.В. Реализация концепций административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 1. С. 31-38.
3. Россинский (2004) – Россинский Б.В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2004. № 1.
4. Бельский (1997) – Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14 - 21.
5. Петров (2012) – Петров М.П. Вопросы совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти // Вестник СГАП. 2012. № 1. С. 74-80.
6. Аржанухин (2012) – Аржанухин С.В. Организационные патологии управления кадровым резервом на государственной гражданской службе // Вопросы управления. 2012. № 1. С. 86-94.
7. Чиновники и государственные служащие // Доминанты. 2020. № 48. С. 13-24.

**References:**

- Tikhomirov (2013) – Tikhomirov Y.A. State: monograph [Gosudarstvo : monografiya] // Norm [Norma] 2013.
- Rossinsky (2019) – Rossinsky B.V. Implementation of the concepts of administrative reform [Realizaciya koncepcij administrativnoj reformy] // Bulletin of the University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law

Academy) [Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA)] 2019. № 1. S. 31-38.

Rossinsky (2004) – Rossinsky B.V. On the issue of reforming the system of federal executive bodies [K voprosu o reformirovanii sistemy federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti] // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i process] 2004. № 1.

Belsky (1997) – Belsky K.S. On the functions of the executive power [O funkciyah ispolnitel'noj vlasti] // State and law [Gosudarstvo i pravo] 1997. № 3. S. 14 - 21.

Petrov (2012) – Petrov M.P. Issues of improving the structure of federal executive bodies [Voprosy sovershenstvovaniya struktury federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti] // SGAP Bulletin [Vestnik SGAP] 2012. № 1. P. 74-80.

Arzhanukhin (2012) – Arzhanukhin S.V. Organizational pathologies of personnel reserve management in the civil service [Organizacionnye patologii upravleniya kadrovym rezervom na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe] // Management issues [Voprosy upravleniya] 2012. № 1. P. 86-94.

Officials and civil servants (2020) – Officials and civil servants [Chinovniki i gosudarstvennye sluzhashchie] // Dominant [Dominanty] 2020. № 48. P. 13-24.