

УДК 342

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В
РОССИИ: ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕАЛИИ
НА ПУТИ К СОЦИАЛЬНОМУ ПРОГРЕССУ**

Позднякова Е. В.¹

Юго-Западный государственный университет

Настоящее исследование посвящено комплексному анализу реформирования исполнительных органов власти в Российской Федерации, фокусируясь на правовых механизмах и административных реалиях, способствующих социальному прогрессу. Особое внимание уделяется рассмотрению методов и инструментов административного права, применяемых в процессе реформирования, включая механизмы оптимизации организационной структуры и распределения полномочий между различными уровнями и ветвями власти. В статье анализируются проблемы и вызовы, с которыми сталкиваются исполнительные органы в условиях текущих преобразований, а также предлагаются рекомендации по совершенствованию правового и административного регулирования для достижения устойчивого социального прогресса. Ключевыми аспектами исследования являются оценка влияния реформ на повышение прозрачности, эффективности исполнительной власти, а также их роль в обеспечении прав и свобод граждан. В результате проведенного анализа сформулированы выводы о перспективных направлениях дальнейшего развития и совершенствования системы исполнительных органов власти в России, с целью укрепления правового государства и социального благополучия общества.

Ключевые слова: исполнительные органы власти, правовые механизмы, административное право, государственное управление, социальный прогресс, реформирование, Президент РФ, компетенция органов исполнительной власти, промышленная безопасность, незаконная миграция.

Исполнительная деятельность, являясь законодательно обоснованной реализацией полномочий, возложенных на соответствующие государственные органы, представляет собой неотъемлемую составляющую механизма государственного управления, направленную на обеспечение благополучия России. Это достигается посредством развития таких ключевых сфер, как экономическая, культурная (в ее широком понимании), а также административно-политическая сферы [1, с. 39].

В статьях 77, 78, 85, 110 и других положениях Конституции РФ устанавливается субъектное выражение исполнительной власти, то есть разграничение компетенций между органами, реализующими её функции [2]. Содержание деятельности данных органов, направленное на обеспечение благополучия России, включает выполнение определенных задач и функций посредством использования государственно-властных полномочий, закрепленных в законодательных и иных нормативных правовых актах РФ. Компетенция каждого органа исполнительной власти формируется из его задач, функций и полномочий.

Реализация юридически властных полномочий органами исполнительной власти происходит в административно-правовом порядке, что подчеркивает их государственно-властный характер. Данная деятельность представляет собой интегрированный процесс, в котором статус Президента РФ, исполнительная и распорядительная деятельность находятся во взаимосвязи и взаимной зависимости, обусловленной необходимостью обеспечения общественной безопасности, являющейся од-

¹ Данная статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания № 085102020-0033 «Трансформация частного и публичного права в условиях эволюционирующих личности, общества и государства».

ним из ключевых направлений на пути к достижению реального благополучия страны [3, с. 21].

Для обеспечения безопасности страны Президент РФ утвердил Концепцию общественной безопасности, формирующую систему взглядов на защиту общественного порядка как неотъемлемой части национальной безопасности РФ [4, с. 113].

Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности личности, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, а также от социальных и межнациональных конфликтов и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [5].

В условиях участвовавших атак на промышленные объекты были инициированы реформы в сфере промышленной безопасности. Президент России Владимир Путин подписал Федеральный закон от 25.12.2023 г. №637-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [6].

Проект закона, подготовленный Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, содержит положения, разработанные в соответствии с поручениями Президента по итогам совещания о состоянии угольной отрасли Кузбасса, состоявшегося 2 декабря 2021 г.

Документ направлен на совершенствование правового регулирования в области промышленной безопасности. Помимо изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», также внесены поправки в федеральные законы «Об акционерных обществах», «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [7].

На нормативно-правовом уровне вводится институт аудита систем управления промышленной безопасностью, обязательный для собственников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты I класса. Субъекты первого класса опасности будут наделены полномочиями по анализу результатов аудита и обязанностями по обеспечению промышленной безопасности на подведомственных им объектах. Эти права и обязанности будут включать в себя не только оценку соответствия установленным стандартам, но и разработку мероприятий по повышению уровня безопасности и предотвращению возможных рисков. Определяется порядок продления срока эксплуатации зданий и сооружений на опасных производственных объектах по истечении установленного срока их службы. Решение о продлении срока эксплуатации должен принимать руководитель эксплуатирующей организации на основании положительного заключения о состоянии промышленной безопасности.

Срок эксплуатации технических устройств на опасных производственных объектах уменьшится с 20 до 10 лет, если отсутствует установленный производителем период эксплуатации или соответствующая документация. Дальнейшая эксплуатация этих устройств будет возможна исключительно при наличии положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, подтверждающего их соответствие обязательным нормативным требованиям.

Кроме того, вводится возможность установления индивидуальных требований промышленной безопасности в обосновании безопасности опасных производственных объектов не только на этапах их строительства или реконструкции, но также при проведении технического перевооружения и капитального ремонта линейных объектов. Это означает, что подход к обеспечению безопасности будет гибким и адаптируемым на всех стадиях жизненного цикла объекта, что позволит учитывать специфические риски и условия эксплуатации для каждого конкретного случая.

Специалисты в области промышленной безопасности смогут подтверждать свою квалификацию не только посредством аттестации в Ростехнадзоре, но и успешно сдать профессиональный экзамен, соответствующий требованиям Федерального закона «О независимой оценке квалификации». Это нововведение обеспечит более разнообразные и гибкие пути для подтверждения компетентности экспертов, способствуя повышению уровня их профессионализма и адаптивности к современным требованиям в сфере промышленной безопасности.

Данная редакция уточняет положения федерального законодательства, касающиеся государственного надзора, лицензирования и расследования инцидентов на опасных производственных объектах. Вводится специальный порядок контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на объектах, занимающихся разработкой, производством, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения. Этот особый порядок контроля необходим для обеспечения максимально возможного уровня безопасности в таких критических сферах, предусматривая более строгие нормативные требования и процедуры проверки. Закон вступает в силу с 1 сентября 2024 г., за исключением положений об аудите систем управления промышленной безопасностью, которые вступают в силу с 1 сентября 2025 г.

Введение данного закона сопровождается рядом значительных изменений, которые могут породить определенные правовые и административные проблемы. Рассмотрим основные из этих проблем и предложим возможные решения для их эффективного устранения.

1. Компетентность и объективность аудиторов систем управления промышленной безопасностью. Недостаток квалифицированных специалистов для проведения аудита может замедлить внедрение требований закона, а недостаточный контроль за независимостью аудиторов может привести к необъективности проведенных аудитов. Возможное решение этой проблемы видится в разработке и внедрении специализированных образовательных программ для подготовки аудиторов в соответствии с новыми требованиями; установление более строгих критериев отбора аудиторов, а также внедрение механизмов мониторинга и оценки их деятельности для обеспечения независимости и объективности.

2. Оценка безопасности и продление срока эксплуатации объектов. Решения руководителей организаций по продлению эксплуатации зданий и сооружений могут варьироваться по качеству, что создает риск различных трактовок результатов оценки безопасности. Возможны конфликты между различными органами надзора и руководителями организаций относительно критериев и решений по продлению сроков эксплуатации. Считаем, что, разработка и утверждение унифицированных критериев и стандартов для оценки безопасности зданий и сооружений позволит решить данную проблему. Кроме того, проведение регулярных семинаров и тренин-

гов для руководителей эксплуатирующих организаций по новым правилам и стандартам оценки безопасности, будет способствовать повышению оперативности принятия решений.

3. Дополнительные расходы и наличие экспертизы для технических устройств.

Более частая замена технических устройств может повысить операционные расходы компаний. Необходимость положительных заключений экспертизы промышленной безопасности может затруднить оперативный процесс предоставления услуг. Для решения этой проблемы требуется введение государственной поддержки и финансовых стимулов для организаций, обновляющих технические устройства в соответствии с новыми требованиями и увеличение числа сертификационных центров для ускорения процесса получения положительных заключений.

4. Подтверждение квалификации экспертов. Введение профессиональных экзаменов может вызвать нехватку экспертов, если они не смогут пройти новые требования. Необходимое количество сертификационных центров может быть недостаточным. Решить проблему можно с помощью увеличения количества сертификационных центров и ресурсов для проведения профессиональных экзаменов, а также организации краткосрочных обучающих курсов для подготовки экспертов к новым требованиям и прохождению экзаменов.

5. Государственный надзор и координация органов. Введение нового порядка контроля за соблюдением требований промышленной безопасности может потребовать значительных изменений в текущей правоприменительной практике. Координация различных государственных органов может столкнуться с бюрократическими затруднениями. Решение видется в разработке и внедрение интеграционных платформ для координации действий между различными государственными органами, а также проведение обучающих мероприятий для сотрудников государственных органов по новым стандартам и процедурам контроля.

Применение предложенных решений позволит минимизировать риски и обеспечить эффективную реализацию ФЗ №637-ФЗ в области промышленной безопасности.

В контексте реформирования исполнительных органов власти в России значительное внимание уделяется вопросу незаконной миграции и ее воздействию на социальную стабильность и безопасность. Нелегальная миграция иностранных граждан и лиц без гражданства, преимущественно прибывающих из регионов с неблагоприятной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической ситуацией, представляет значительную угрозу общественной безопасности. Незаконное пребывание таких лиц на территории Российской Федерации и их участие в несанкционированной трудовой деятельности часто приводит к ухудшению социальной обстановки в местах их проживания. Более того, такие условия способствуют формированию террористических группировок, распространению политического и религиозного экстремизма, а также усилению националистических настроений.

Внутренняя миграция РФ сопряжена с негативными тенденциями, включая переселение мигрантов из восточных и западных регионов, таких как Украина, в центральные районы страны. Это приводит к усилению дисбаланса в демографическом распределении населения по территории РФ и повышению уровня социальной напряженности в обществе. Усиление социальной напряженности способствует ро-

сту ксенофобии, межнациональной, расовой и религиозной розни, а также увеличению числа этнических организованных преступных группировок.

Государственная дума Российской Федерации поддержала введение режима высылки мигрантов [8]. В соответствии с данным решением, полномочия по принятию решения о выдворении иностранных граждан, не имеющих законных оснований для пребывания на территории страны, будут наделены не только судебные инстанции, но и органы полиции. До момента фактического выезда незаконного мигранта из страны в отношении него будет установлен целый ряд ограничительных мер. Например, такому лицу будет запрещено управлять автотранспортным средством и снимать наличные средства в размере, превышающем 30 тысяч рублей.

Государственная Дума РФ одобрила пакет законопроектов, направленных на введение мер по депортации иностранных граждан, не имеющих законных оснований для пребывания в стране. Один из законопроектов предусматривает изменения в нескольких федеральных законах, регулирующих правовой статус иностранцев и лиц без гражданства на территории России. Другой законопроект вносит коррективы в КоАП РФ, уточняя административные меры, применимые к данным категориям лиц. Эти нововведения направлены на ужесточение контроля и обеспечение соблюдения миграционного законодательства.

При реализации закона о введении режима высылки мигрантов могут возникнуть следующие правовые и административные проблемы такие как:

В условиях функционирования Центра временного содержания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы РФ, могут наблюдаться случаи нарушения режима пребывания содержащихся лиц. К таковым нарушениям можно отнести выход за территориальные пределы специализированного учреждения и привлечение содержащихся лиц к выполнению ремонтных работ. Для предотвращения случаев нарушения режима пребывания иностранных граждан, находящихся в Центре временного содержания, следует усилить контроль за соблюдением правил внутреннего распорядка с использованием современных технологий видеонаблюдения и систем контроля доступа. Помимо этого, необходимо проводить регулярные инспекции с участием независимых наблюдателей и представителей правозащитных организаций для мониторинга условий содержания и соблюдения прав содержащихся лиц. Введение специализированных программ обучения для персонала ЦТВС, направленных на повышение их правовой грамотности и навыков взаимодействия с содержащимися лицами, также будет способствовать снижению риска нарушений и укреплению законности в деятельности учреждения.

Актуальность проблемы усугубляется потенциальным вовлечением граждан Российской Федерации в нарушение законодательства по данным вопросам. В частности, если за организацию незаконной миграции предусмотрена мера в виде конфискации имущества, остаётся нерешённым вопрос правовой ответственности лиц, оказывающих содействие в обналачивании денежных средств мигрантами и способствующих незаконным финансовым операциям. Для комплексного решения проблемы вовлечения граждан Российской Федерации в незаконные финансовые операции, связанные с миграцией, необходимо разработать и реализовать ряд мер, включающих усиление законодательного регулирования в отношении финансовых посредников, участвующих в обналачивании денежных средств нелегальных ми-

грантов. Важным шагом является создание специализированных подразделений в правоохранительных органах, направленных на выявление и пресечение подобных преступных схем, а также укрепление сотрудничества с финансовыми учреждениями для мониторинга подозрительных транзакций. Одновременно с этим, целесообразно проводить информационные кампании для повышения осведомленности граждан о правовых последствиях содействия незаконной миграции и обналичиванию денежных средств, что в совокупности будет способствовать уменьшению уровня вовлечённости граждан в такие противоправные действия.

Сложность проблемы дополнительно усиливается вероятностью обострения международных отношений с государствами, входящими в СНГ. Введение запрета на заключение браков среди находящихся в Центре лиц может восприниматься в международно-правовом контексте как нарушение фундаментальных прав человека, так как данный запрет ограничивает доступный способ завершения режима содержания. Для решения проблемы вероятного обострения международных отношений со странами СНГ и потенциального нарушения фундаментальных прав человека, необходимо разработать правовые механизмы, которые позволят лицам, находящимся в Центре временного содержания, реализовывать свое право на заключение брака без нарушений режима содержания. Важно интегрировать эти механизмы в действующую правовую систему, обеспечивая надлежащее сопровождение таких процедур, включая юридическую поддержку и присутствие правозащитных организаций. Это позволит гармонизировать соблюдение прав человека с требованиями внутренней безопасности, а также минимизировать негативные международные реакции, сохраняя при этом конструктивные отношения с государствами СНГ.

Кроме того, передача части полномочий по выдворению МВД России требует глубокого правового анализа с точки зрения управленческих, юридических и процедурных аспектов, чтобы обеспечить соответствие правоприменительной практики основным принципам законодательства и международным стандартам.

Таким образом, анализ реформирования исполнительных органов власти в РФ выявляет комплекс факторов и инструментов, формирующих основу для достижения социального прогресса через совершенствование государственного управления. Результаты проведенного анализа позволяют сделать выводы о перспективных направлениях дальнейшего развития и совершенствования системы исполнительных органов в России. Это включает внедрение современных правовых механизмов и организационно-административных мер, направленных на укрепление принципов правового государства и улучшение социального благополучия общества.

Список литературы:

1. Попова, Н. Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник и практикум для вузов / Н. Ф. Попова ; под общей редакцией Г. Ф. Ручкиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2023. – 240 с. – Текст : непосредственный.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ, от 06.10.2022) [Электронный ресурс] // Доступ из справ. - правовой системы «Гарант».
3. Астахов, А. И. Административное право : учебное пособие для среднего профессионального образования / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2024. – 501 с. Текст : непосредственный.
4. Воронов, А. М. Правовые концепты к проекту концепции общественной безопасности в Российской Федерации на период до 2030 года / А. М. Воронов // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. – 2020. – № 7. – С. 113-117. Текст : непосредственный.

5. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации от 20.11.2013 [Электронный ресурс] // Доступ из справ. - правовой системы «Гарант»
6. Федеральный закон от 25 декабря 2023 года №637-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из справ. - правовой системы «Гарант».
7. Федеральный закон от 25.12.2023 № 637-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из справ. - правовой системы «Гарант».
8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях повышения эффективности федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции) : Законопроект № 614967-8, пояснительная записка [Электронный ресурс]. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/614967-8>. (дата обращения: 25.07.2024)

Pozdnyakova E. V. Reforming the executive authorities in Russia: legal mechanisms and administrative realities on the path to social progress // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2024. – Т. 10 (76). № 3. – P. 278–284.

The present study is devoted to a comprehensive analysis of the reform of executive authorities in the Russian Federation, focusing on the legal mechanisms and administrative realities that contribute to social progress. The article examines the current trends in the changes in the powers of executive authorities, identifying the key factors that influence the efficiency of their functioning. The study includes a review of the legal and regulatory framework governing the activities of executive bodies. Particular attention is paid to the methods and tools of administrative law applied in the process of reform, including mechanisms for optimising the organisational structure and distribution of powers between different levels and branches of government. The article analyses the problems and challenges faced by executive bodies in the current transformations, and offers recommendations for improving legal and administrative regulation to achieve sustainable social progress. The key aspects of the study are the assessment of the impact of reforms on increasing transparency, efficiency of the executive authorities, as well as their role in ensuring the rights and freedoms of citizens. As a result of the analysis, conclusions are formulated about promising directions for further development and improvement of the system of executive authorities in Russia, in order to strengthen the rule of law and social well-being of society.

Keywords: executive authorities, legal mechanisms, administrative law, public administration, social progress, reform, President of the Russian Federation, competence of executive authorities, industrial security, illegal migration.

Spisok literatury:

1. Popova, N. F. Pravovoe obespechenie gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya : uchebnik i praktikum dlya vuzov / N. F. Popova ; pod obshej redakciej G. F. Ruchkinov. – 2-e izd., pererab. i dop. – Moskva : Izdatel'stvo Yurajt, 2023. – 240 s. – Tekst : neposredstvennyj.
2. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodny'm golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesenny'x Zakonomi RF o popravkax k Konstitucii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 01.07.2020 N 11-FKZ, ot 06.10.2022) [Elektronnyj resurs] // Dostup iz sprav. - pravovoj sistemy` «Garant».
3. Astaxov, A. I. Administrativnoe pravo : uchebnoe posobie dlya srednego professional'nogo obrazovaniya / A. I. Staxov [i dr.] ; pod redakciej A. I. Staxova, P. I. Kononova. – 4-e izd., pererab. i dop. – Moskva : Izdatel'stvo Yurajt, 2024. – 501 s. Tekst : neposredstvennyj.
4. Voronov, A. M. Pravovy'e koncepty` k proektu koncepcii obshhestvennoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda / A. M. Voronov // Sovremennaya nauka: aktual'ny'e problemy` teorii i praktiki. Seriya: E`konomika i pravo. – 2020. – № 7. – S. 113-117. Tekst : neposredstvennyj.
5. Koncepciya obshhestvennoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii ot 20.11.2013 [Elektronnyj resurs] // Dostup iz sprav. - pravovoj sistemy` «Garant»
6. Federal'nyj zakon ot 25 dekabrya 2023 goda №637-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O promy'shlennoj bezopasnosti opasny'x proizvodstvenny'x ob`ektov» i otdel'ny'e zakonodatel'ny'e akty` Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs] // Dostup iz sprav. - pravovoj sistemy` «Garant».
7. Federal'nyj zakon ot 25.12.2023 № 637-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «O promy'shlennoj bezopasnosti opasny'x proizvodstvenny'x ob`ektov» i otdel'ny'e zakonodatel'ny'e akty` Rossijskoj Federacii» [Elektronnyj resurs] // Dostup iz sprav. - pravovoj sistemy` «Garant».
8. O vnesenii izmenenij v otdel'ny'e zakonodatel'ny'e akty` Rossijskoj Federacii (v celyax povыsheniya e`ffektivnosti federal'nogo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) v sfere migracii) : Zakonoproekt № 614967-8, poyasnitel'naya zapiska [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/614967-8>.