

Шахбазова Айзанат Адильевна

студентка

Институт государственной службы и управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»

г. Москва

DOI 10.21661/r-598991

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АППАРАТА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация:** в статье исследуется организационно-правовая природа Аппарата Правительства Российской Федерации как обеспечивающего института высшего исполнительного органа государственной власти. Обосновывается, что Аппарат Правительства РФ не может рассматриваться исключительно как техническая или вспомогательная структура, поскольку его деятельность связана с правовой экспертизой, организацией правительственных процедур, межведомственной координацией, информационно-аналитическим сопровождением и контролем исполнения поручений. Особое внимание уделяется соотношению функций и полномочий Аппарата Правительства РФ, а также проблеме недостаточной процедурной детализации его деятельности в условиях цифровизации государственного управления. Делается вывод о необходимости совершенствования правового регулирования обеспечивательной деятельности Аппарата через развитие критериев эффективности, цифровой прослеживаемости управленческих процессов и усиление экспертно-аналитического сопровождения решений Правительства Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** Аппарат Правительства Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, исполнительная власть, публичное управление, административно-правовое обеспечение, межведомственная координация, цифровизация государственного управления, контроль исполнения поручений, функции и полномочия.*

Введение

Вопрос об организации и функционировании Аппарата Правительства Российской Федерации имеет существенное значение для современной науки конституционного и административного права. Это обусловлено тем, что эффективность деятельности Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти зависит не только от объема его конституционно и законодательно закрепленных полномочий, но и от качества процедур, обеспечивающих подготовку, согласование, принятие и исполнение управленческих решений [1], [2].

Актуальность темы усиливается в условиях трансформации публичного управления, связанной с усложнением межведомственных связей, ростом объема нормативного регулирования, развитием цифрового документооборота и повышением требований к оперативности государственного управления. При этом Аппарат Правительства РФ занимает особое положение: формально он не является самостоятельным федеральным органом исполнительной власти в отраслевом смысле, однако именно через него обеспечивается значительная часть юридически и организационно значимых процедур правительственной деятельности [3]. В научной литературе Аппарат Правительства РФ нередко рассматривается фрагментарно: либо как элемент внутренней организации Правительства, либо как часть административного механизма исполнительной власти. Между тем современная практика показывает, что его роль шире технического сопровождения. Аппарат участвует в подготовке проектов актов, обеспечивает правовую и организационную проверку материалов, координирует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, сопровождает исполнение поручений и формирует информационно-аналитическую основу для принятия решений [4], [5]. В связи с этим требуется более точное определение его правовой природы и места в системе публичного управления. Цель настоящей статьи состоит в выявлении организационно-правовой природы Аппарата Правительства Российской Феде-

рации, определении особенностей его обеспечительной компетенции и обосновании направлений совершенствования его деятельности в условиях цифровизации государственного управления.

Основная часть

Конституция Российской Федерации определяет Правительство Российской Федерации как важнейший элемент системы исполнительной власти, осуществляющий руководство соответствующими направлениями государственного управления в пределах установленной компетенции [1]. При этом Конституция не раскрывает внутренний организационный механизм обеспечения деятельности Правительства. Данная детализация осуществляется на уровне федерального конституционного законодательства, регламентных актов и подзаконного регулирования, что предопределяет производный, но институционально значимый характер Аппарата Правительства РФ [2], [3]. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет основы статуса Правительства, его полномочия, формы деятельности и взаимодействие с иными субъектами публичной власти [2]. Однако практическая реализация этих положений невозможна без устойчивой административно-правовой инфраструктуры. Такой инфраструктурой выступает Аппарат Правительства РФ, деятельность которого непосредственно связана с обеспечением правительственных процедур. Следовательно, Аппарат следует рассматривать не как самостоятельный центр принятия политико-управленческих решений, а как специализированный обеспечивающий институт, создающий организационные, правовые и информационные условия для реализации полномочий Правительства.

Особенность правовой природы Аппарата Правительства РФ заключается в сочетании служебно-обеспечивающего характера и публично-правового значения. С одной стороны, Аппарат не подменяет Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти в принятии отраслевых решений. С другой стороны, его деятельность не является нейтральной с точки зрения качества государственного управления, поскольку именно на уровне Аппа-

рата осуществляется проверка юридической корректности материалов, соблюдение регламентных процедур, согласование позиций ведомств и контроль исполнения поручений [3], [6]. В административно-правовой науке компетенция органа или института публичного управления обычно раскрывается через совокупность предметов ведения, функций и полномочий [7]. Применительно к Аппарату Правительства РФ данная схема требует уточнения, поскольку его компетенция носит не отраслевой, а процедурно-организационный характер. Аппарат не управляет непосредственно отдельной сферой общественных отношений, но обеспечивает прохождение решений, касающихся различных сфер государственного управления. Именно поэтому его компетенцию целесообразно определять как обеспечительную и процедурную. Существенное значение имеет разграничение функций и полномочий Аппарата Правительства РФ. Функции выражают устойчивые направления обеспечительной деятельности, тогда как полномочия являются конкретными юридически закрепленными средствами их реализации. Так, правовая экспертиза, организационное сопровождение, информационно-аналитическая подготовка, межведомственная координация и контроль исполнения поручений могут рассматриваться как функции Аппарата. В свою очередь, подготовка заключений, организация заседаний, направление материалов на согласование, контроль сроков исполнения и обобщение информации выступают как конкретные формы реализации соответствующих полномочий [3], [8]. Такое разграничение позволяет избежать методологической ошибки, при которой Аппарат Правительства РФ либо чрезмерно сближается с Правительством, либо, напротив, сводится к технической службе документооборота. В действительности его деятельность находится между политико-управленческим решением и административной процедурой его подготовки и реализации. В этом проявляется особая роль Аппарата как правового посредника между высшим уровнем исполнительной власти и системой федеральных органов исполнительной власти.

Организационная структура Аппарата Правительства РФ также подтверждает его обеспечительную природу. Официальные сведения о подразделениях

Аппарата показывают, что его внутренняя организация строится по функциональному принципу и ориентирована на сопровождение различных направлений деятельности Правительства [9]. При этом значение имеют не только отдельные структурные подразделения, но и горизонтальные связи между ними. Современное управленческое решение, как правило, требует одновременного правового, аналитического, организационного и координационного сопровождения, что усиливает значение внутренней согласованности работы Аппарата. Особое место в деятельности Аппарата занимает межведомственная координация. В условиях усложнения государственного управления значительная часть вопросов, рассматриваемых Правительством РФ, затрагивает компетенцию нескольких федеральных органов исполнительной власти. Это порождает необходимость согласования позиций, устранения противоречий и подготовки единого управленческого подхода. Аппарат Правительства РФ в данном случае выполняет не только организационную, но и стабилизирующую функцию, поскольку обеспечивает процедурную форму согласования интересов и позиций различных участников исполнительной власти [10], [11].

Вместе с тем именно координационная деятельность демонстрирует одну из ключевых проблем современного регулирования. Действующие акты достаточно подробно закрепляют порядок прохождения документов и подготовки материалов, однако критерии качества межведомственного согласования и результативности координации выражены менее определенно. В результате возникает риск преобладания формальных показателей над содержательной оценкой управленческого результата. Количество согласованных документов само по себе не позволяет судить о степени устранения противоречий, качестве правовой экспертизы и реальной исполнимости решений. Дополнительное значение данная проблема приобретает в условиях цифровизации государственного управления. Создание Координационного центра Правительства РФ, развитие цифровых поручений и электронного документооборота свидетельствуют о переходе от традиционной бумажной модели управления к более динамичной системе обработки,

маршрутизации и контроля управленческой информации [12], [13]. Однако цифровизация не должна пониматься исключительно как технологическое обновление. Она требует соответствующего правового оформления, поскольку цифровые маршруты документов, фиксация действий исполнителей, контроль версий и сроки исполнения приобретают юридическое значение.

В этом контексте особую значимость имеет принцип цифровой прослеживаемости управленческих процессов. Он предполагает возможность установить, каким образом поручение или проект акта проходили согласование, какие замечания были внесены, кем и в какие сроки осуществлялась доработка, по каким основаниям документ возвращался или изменялся. Наличие такой прослеживаемости повышает не только дисциплину исполнения, но и качество последующего контроля. Однако для превращения цифровой прослеживаемости в полноценный правовой механизм требуется более четкая регламентация цифровых процедур [13], [14]. Не менее важной является проблема оценки эффективности деятельности Apparата Правительства РФ. Традиционные количественные показатели, связанные с объемом документооборота и сроками прохождения материалов, сохраняют значение, но не исчерпывают содержание эффективности. В современных условиях эффективность обеспечительной деятельности должна оцениваться через качество правовой экспертизы, степень межведомственной согласованности, количество устраненных противоречий, уровень аналитической обоснованности решений, а также долю поручений, исполненных без повторного возвращения на доработку [14], [15].

Усиление экспертно-аналитической функции Apparата Правительства РФ является одним из наиболее перспективных направлений его развития. Современное государственное управление требует не только формальной проверки документов, но и оценки рисков, последствий, альтернатив и ресурсов реализации принимаемых решений. Поэтому Аппарат должен обеспечивать не только движение материалов внутри правительственного механизма, но и их содержательную подготовку к принятию управленческого решения. Такой подход соответ-

ствуется общей тенденции повышения требований к качеству публичного управления и административной рациональности [7], [16]. При этом совершенствование Apparata Правительства РФ не должно вести к размыванию границ его статуса. Расширение аналитических, цифровых и координационных возможностей не означает превращения Apparata в самостоятельный субъект отраслевого управления. Его назначение состоит в обеспечении деятельности Правительства, а не в подмене компетенции федеральных органов исполнительной власти. Следовательно, развитие Apparata должно сопровождаться усилением процедурных гарантий, позволяющих сохранить баланс между обеспечительной ролью и фактическим влиянием на процесс подготовки решений.

Особое значение имеет кадровое обеспечение деятельности Apparata. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет общие требования к профессиональной служебной деятельности, однако специфика работы Apparata Правительства РФ требует более сложного набора компетенций [17]. Наряду с правовыми знаниями и навыками документооборота возрастает значение цифровой грамотности, аналитического мышления, проектного управления и способности к межведомственной коммуникации. Именно кадровый потенциал во многом определяет, будет ли Apparat выполнять только формально-регламентную функцию или сможет стать полноценным инструментом повышения качества правительственных решений. Apparat Правительства РФ представляет собой особый обеспечивающий институт публичного управления, правовая природа которого раскрывается через процедурную компетенцию, организационную специализацию и участие в юридически значимых стадиях подготовки и исполнения решений. Его развитие должно быть связано не с расширением самостоятельных властных полномочий, а с повышением качества обеспечивающих процедур, усилением аналитической составляющей, цифровой фиксацией управленческих процессов и совершенствованием критериев эффективности.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что Аппарат Правительства Российской Федерации занимает самостоятельное и значимое место в механизме исполнительной власти. Он не является отраслевым федеральным органом исполнительной власти, однако обладает публично-правовым значением, поскольку обеспечивает подготовку, согласование, правовую экспертизу, информационно-аналитическое сопровождение и контроль исполнения решений Правительства РФ. Наиболее точным является понимание Аппарата Правительства РФ как специализированного обеспечивающего института, обладающего процедурной и организационной компетенцией. Такая характеристика позволяет отграничить его как от самого Правительства Российской Федерации, так и от технических подразделений документооборота. Аппарат не формирует самостоятельную политическую волю, но существенно влияет на юридическое качество, согласованность и исполнимость управленческих решений. Современные проблемы функционирования Аппарата связаны с усложнением межведомственного взаимодействия, ростом значения цифровых процедур, недостаточной определенностью критериев эффективности и необходимостью усиления экспертно-аналитического сопровождения решений. В этих условиях совершенствование деятельности Аппарата должно быть направлено на развитие цифровой прослеживаемости поручений, нормативное закрепление качественных критериев обеспечительной деятельности, повышение кадровых компетенций и укрепление процедурных гарантий межведомственной координации.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.05.2026).
2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 №4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – №45. – Ст. 7061.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 №260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №23. – Ст. 2313.

4. Виноградова Е.В. Исполнительная власть в конституционно-правовом дизайне современной России. Правительство: статус, полномочия, функции / Е.В. Виноградова, И.Л. Данилевская, Г.С. Патюлин // Труды Института государства и права РАН. – 2021. – №5. – С. 36–54. – DOI 10.35427/2073-4522-2021-16-5-vinogradova-danilevskaya-patiulin. – EDN REOOMQ

5. Закупень Т.В. Информационное обеспечение деятельности аппарата Правительства Российской Федерации: организационно-правовой аспект : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т.В. Закупень. – М., 1996. – 22 с. – EDN NLHOPТ

6. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №11. – Ст. 945.

7. Агапов А.Б. Административное право : учебник для вузов / А.Б. Агапов. – М. : Юрайт, 2024. – 956 с.

8. Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления : монография / Г.А. Бученков, Ю.А. Головин, Д.В. Карпухин [и др.]. – под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. – М. : Юстиция, 2016. – 210 с.

9. Подразделения Аппарата Правительства Российской Федерации // Правительство России : официальный сайт. – URL: <https://government.ru/office/structure/> (дата обращения: 17.05.2026).

10. Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации : научно-практическое пособие / М.А. Лапина. – М. : изд-во Института проблем риска, 2006. – 238 с. – EDN QXВЕНХ

11. Россинский Б.В. Значение структуры федеральных органов исполнительной власти в государственном управлении / Б.В. Россинский // Актуальные

проблемы российского права. – 2024. – Т. 19. – №8 (165). – С. 27–43. – DOI 10.17803/1994-1471.2024.160.3.027-043. – EDN BZWHPR

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.02.2021 №171 «О Координационном центре Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.05.2026).

13. Григоренко Д. Цифровые технологии стирают границы / Д. Григоренко. – URL: <https://expert.ru/intervyu/tsifrovye-tekhnologii-stirayut-granitsy>.

14. Координационный центр Правительства Российской Федерации // Правительство России : официальный сайт. – URL: <https://government.ru/department/611/about/> (дата обращения: 17.05.2026).

15. Запольский С.В. Конституционные основы повышения эффективности исполнительной власти / С.В. Запольский // Административное право и процесс. – 2021. – №12. – С. 5–11. – DOI 10.18572/2071-1166-2021-12-5-11. – EDN FLJUN

16. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение / Ю.А. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – 288 с. – EDN VMPXXF

17. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №31. – Ст. 3215.