

Занко Т.А.

ПОДХОДЫ К КЛАССИФИКАЦИИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация: Статья посвящена различным подходам к классификации органов исполнительной власти, проиллюстрированных актуальными примерами из системы государственного управления Российской Федерации. В частности, автор рассматривает такие основания для классификации, как территориальный масштаб деятельности и уровень функционирования, источники финансирования, правовые основания функционирования, порядок принятия решений, объём и характер компетенции, подведомственность, организационно-правовая форма, срок деятельности, механизм создания, порядок избрания руководителя. В статье также рассматривается Общероссийский классификатор органов власти и управления (ОКОГУ). При проведении исследования использовались формально-юридический, структурно-функциональный и исторический методы, которые позволили комплексно изучить подходы к классификации органов исполнительной власти. В результате исследования установлено, что система федеральных органов исполнительной власти сталкивается с многочисленными типами органов исполнительной власти субъектов – департаментами, министерствами, комитетами, управлениями, агентствами, службами, надзорами, инспекциями – при этом в каждом конкретном субъекте существует особый подход к пониманию полномочий таких органов, что объективно усложняет механизм государственного управления.

Ключевые слова: Государственное управление, исполнительная власть, министерство, агентство, служба, основания классификации, классификация, федерация, государственный орган, орган власти.

Abstract: This article is dedicated to the various approaches towards classifications of the executive authorities demonstrated by the relevant examples of the system of government administration of the Russian Federation. The author examines the following criteria for classification: territorial scale of activity and level of functioning, decision-making process, volume and character of competence, jurisdiction, organizational legal form, mechanism of creation, method of electing the leader. The article also analyzes the All-Russian Classifier of State Government and Administration. As the result of this research the author determines that the system of federal executive authorities interferes with the multiple types of the executive bodies of the constituents – departments, administrations, committees, agencies, services, supervision, inspections; however, each of the constituents possesses a particular approach towards understanding the authority of such bodies, which considerably complicates the mechanism of government administration.

Keywords: Classification, Criteria for classification, Service, Agency, Ministry, Executive authority, Public administration, Federation, State agency, Public authority.

Изучение различных административно-правовых институтов предусматривает помимо определения их содержания и сущности проведение комплексной классификации. Выделение различных оснований для классификации позволяет рассмотреть органы исполнительной власти под различными углами зрения, получить объёмное понимание системы и структуры органов исполнительной власти в Российской Федерации. При этом современный этап развития системы государственной власти

позволяет проиллюстрировать классические примеры классификации органов исполнительной власти актуальными примерами.

С учётом федеративного устройства России целесообразно рассматривать одним из первых оснований классификации **территориальный масштаб деятельности** (в целом схожим основанием для классификации является **уровень функционирования**). В соответствии с данным основанием органы исполнительной власти можно подразделить на **федеральные, региональные и местные**.

Причём при проведении данной классификации необходимо отметить некоторые особенности. Во-первых, в Российской Федерации два уровня власти – государственная и муниципальная, и два уровня государственной власти – федеральная государственная власть и государственная власть субъектов Российской Федерации. Таким образом, федеральные и региональные органы исполнительной власти осуществляют государственную власть, а исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления – муниципальную [1].

Во-вторых, данную классификацию можно дополнить такими видами, как **территориальные** органы исполнительной власти, **межтерриториальные** органы исполнительной власти и **локальные** органы исполнительной власти. Под территориальными органами федеральных органов исполнительной власти [2] понимаются представительства федеральных органов исполнительной власти в субъектах, которые осуществляют полномочия как по предметам исключительного ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов (поэтому далеко не все федеральные органы исполнительной власти имеют свои территориальные органы, например, территориальных органов нет у Минэкономразвития России, Минобрнауки России). Также федеральные органы исполнительной власти могут создавать межтерриториальные органы, которые действуют на территории нескольких субъектов (обычно входящих в один федеральный округ). Такие межтерриториальные органы обычно называются межрегиональными управлениями (например, межрегиональные управления Росфинмониторинга). К локальным же органам исполнительной власти можно отнести органы, осуществляющие свои полномочия в рамках определённого территориального образования (обычно равного населённому пункту или муниципальному образованию). Например, в Москве – во внутригородских территориях города федерального значения действуют как местные органы исполнительной власти – муниципалитеты, так и локальные органы государственной власти – управы (хотя их также можно называть территориальными органами органов государственной власти субъекта).

В прямой зависимости от уровня функционирования находится и финансирование соответствующих органов исполнительной власти, таким образом **по источнику финансирования** можно выделить органы исполнительной власти, **финансируемые из федерального бюджета, бюджета субъектов федерации и бюджетов муниципальных образований**.

По основанию образования и правовым основам функционирования можно выделить органы исполнительной власти, созданные **на основе законодательных либо подзаконных нормативных правовых актов**. Так, среди федеральных органов исполнительной власти в полной мере законодательно определен только правовой статус Правительства Российской Федерации [3], остальные федеральные органы исполнительной власти (министерства, агентства и службы) функционируют на основе подзаконных актов Президента и Правительства Российской Федерации (актуальная структура определена Указом Президента от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [4]).

Если рассмотреть вопрос законодательного закрепления системы и структуры органов исполнительной власти в исторической ретроспективе, то в период СССР структура министерств (до 1947 года – наркоматов) закреплялась в Конституции, в частности, статьи 77, 78, 83 Конституции СССР 1936 года, включая последующие редакции, были посвящены общесоюзным, союзно-республиканским и республиканским органам государственного управления. Начиная с 1978 года структура Министерств уже не приводилась в Конституции, но всё же имела законодательную форму закрепления и содержалась в Законе СССР от 5 июля 1978 года «О Совете Министров СССР» (статьи 23-26).

Основы функционирования региональных органов исполнительной власти определены Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5], получают дальнейшую конкретизацию и закрепление в конституциях и уставах субъектов. Однако, структура органов исполнительной власти отдельно взятого субъекта обычно также имеет подзаконную правовую основу функционирования (например, Указ Мэра Москвы от 19.07.2007 г. № 44-УМ «Об органах исполнительной власти города Москвы» [6]).

По порядку принятия решений выделяют **единоначальные** и **коллегиальные** органы исполнительной власти. Так, в соответствии со ст. 1 № 2-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти Российской Федерации. В то же самое время в единоначальных органах могут создаваться коллегии для рассмотрения наиболее важных вопросов их функционирования. Например, в МИД России образуется коллегия в составе

Министра, его заместителей, генерального директора, руководителя подведомственного Россотрудничества, а также руководящих работников системы МИД России, которые утверждаются Президентом Российской Федерации. При этом, в случае разногласий между председателем коллегии (Министром) и её членами решение принимает председатель, докладывая о возникших разногласиях Президенту Российской Федерации (п. 11 Положения о МИД России [7]).

На основании такого критерия классификации, как **объём и характер компетенции** можно выделить органы исполнительной власти **общей, специальной, отраслевой, межотраслевой, смежной и внутриотраслевой компетенции**. Органы исполнительной власти **общей компетенции** осуществляют единовременное управление всеми сферами: экономической, социально-культурной и административно-политической (например, Правительство Российской Федерации и правительства субъектов, администрации муниципальных образований). Органы исполнительной власти **специальной компетенции** осуществляют отдельные распорядительные, контрольные, разрешительные, координационные, организационные, регулятивные или иные специальные управленческие функции в определённой сфере деятельности [8]. Органы **отраслевой компетенции** обладают полномочиями по осуществлению государственного управления в рамках определённой отрасли хозяйства (например, Минсельхоз России). Органы **межотраслевой компетенции** осуществляют в общегосударственном масштабе профильные функции, содержанием которых является межотраслевая координация и функциональное регулирование по вопросам, отнесенным к их компетенции [9] (например, Минфин России). К органам **внутриотраслевой компетенции** относятся органы выполняющие специализированные функции в рамках одной отрасли, призванные усилить определённые звенья механизма государственного управления в рамках неё; с точки зрения современной трёхвидовой системы федеральных органов исполнительной власти к таким внутриотраслевым органам можно отнести некоторые федеральные службы и агентства, подведомственные отраслевым федеральным министерствам (например, Минсельхоз России и подведомственное ему Росрыболовство). К органам **смежной компетенции** относятся органы, которые наряду с отраслевыми полномочиями обладают полномочиями межотраслевого управления (например, Минпромторг России).

Значительное влияние на механизм государственного управления оказывает разделение федеральных

органов исполнительной власти **в зависимости от подведомственности** – федеральные органы исполнительной власти, **руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации** («силовой блок» или «административно-политический блок»), и федеральные органы исполнительной власти, **руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации** («социально-экономический блок»). Правовые основы такого разделения заложены статьёй 32 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», которая предусматривает, что Президент Российской Федерации руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (соответственно, Минобороны России, МВД России, Минюст России, МИД России, МЧС России, а также ряд других «силовых» федеральных служб, например, ФСБ России, СВР России и др.). Данное разделение на «административно-политический» и «социально-экономический» блоки получает конкретизацию в уже упомянутом Указе Президента Российской Федерации 2012 года № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Преобразования системы органов исполнительной власти влияют на входящие в неё типы органов, их **организационно-правовую форму**. Так, в результате административных преобразований 2004 года была создана трёхвидовая (трёхзвенная) система федеральных органов исполнительной власти, включающая **федеральные министерства, агентства и службы**, на федеральном уровне осуществляет свою деятельность **Правительство**, а также существовавшие ранее **государственные комитеты**. Однако на этом список организационно-правовых форм органов исполнительной власти не заканчивается: на уровне государственной власти субъектов действуют **департаменты, управления, инспекции, надзоры, представительства**.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» **федеральные министерства** (п. 3) осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, осуществляет координацию государственных внебюджетных фондов; **федеральные службы** (п. 4) осуществляют

функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности; **федеральные агентства** (п. 5) осуществляют функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции.

Как видно из приведённой выше классификации, одной из целей преобразования системы федеральных органов исполнительной власти было чёткое распределение функций государственного управления между различными типами органов власти. Однако с принятием Указа Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» от 24 сентября 2007 г. № 1274 такая трёхвидовая система была нарушена: п. 4 предусматривал создание **государственных комитетов** – типа федеральных органов исполнительной власти, который мог совмещать в себе все вышеозначенные функции, и таким образом нарушал логику, положенную в основу преобразований системы федеральных органов исполнительной власти. В форме государственных комитетов были образованы в 2007 году Росрыболовство и Росмолодёжь, которые, однако, были преобразованы в федеральные агентства уже через незначительный промежуток времени с принятием Указа Президента Российской Федерации «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» от 12 мая 2008 г. № 724. Если обратиться к пониманию сущности государственных комитетов в период СССР, то под ними понимались центральные органы государственного управления, которые осуществляли межотраслевое управление и несли ответственность за состояние и развитие порученной им сферы управления (статья 22 Закона СССР от 05.07.1978 г. «О Совете Министров СССР»).

В целом, с упразднением государственных комитетов в современной России, визуальная «правовая стройность» трёхвидовой системы была восстановлена, но при детальном изучении полномочий федеральных органов исполнительной власти обнаруживаются многочисленные факты наделения министерств, агентств и служб несвойственными им по задумке административной реформы функциями. В качестве примеров можно назвать, ФСБ России и ФТС России, которые наделены функциями по нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности; МЧС России и МВД России осуществляют государственный контроль, а, например, Росгидромет (федеральная

служба) осуществляет функции по предоставлению государственных услуг.

Говоря о **федеральных министерствах с точки зрения структуры**, их также можно подразделить на **федеральные министерства, в систему которых входят агентства и службы, и федеральные министерства, которые не имеют подведомственных органов исполнительной власти**. Из 21 федерального министерства, которые действуют на данный момент, 9 федеральных министерств не имеют подведомственных федеральных органов исполнительной власти (МВД России, МЧС России, Минпромторг России, Миндальгостокразвития, Минкавказ России, Минспорт России, Минстрой России, Минтруд России, Минэнерго России).

На уровне субъектов Российской Федерации присутствует большее количество организационно-правовых форм органов исполнительной власти (кстати, в отличие от СССР, в котором система общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских органов была унифицирована). Так, в качестве органов исполнительной власти субъектов выступают **департаменты**, которые проводят государственную политику и осуществляют межотраслевое управление и координацию, а также функциональное регулирование; **управления**, которые проводят государственную политику и осуществляют отраслевое управление в установленной сфере деятельности; **представительства** – осуществляют функции по представлению интересов высшего должностного лица субъекта, правительства субъекта в федеральных органах государственной власти, иных государственных органах, расположенных за пределами субъекта (на примере Ивановской области [10]).

Необходимо отметить, что далеко не все субъекты Российской Федерации даже в случае законодательного регулирования системы исполнительных органов государственной власти унифицировано определяют полномочия различных типов органов исполнительной власти. Например, статья 13 Закона Республики Татарстан от 06 апреля 2005 года № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» посвящена ведомствам субъекта и предусматривает, что в субъекте, наряду с министерствами, государственными комитетами и представительствами, могут быть образованы **республиканские агентства, службы, инспекции, центры, палаты, департаменты, комитеты, главные управления, управления, комиссии** как органы исполнительной власти Республики Татарстан специальной компетенции, но упомянутый закон не устанавливает

системных отличий между данными типами органов, а вопрос определения их функции и полномочий относится к ведению Президента Республики Татарстан и Кабинета Министров Республики (п. 2 ст. 13 № 64-ЗРТ).

По сроку деятельности органы исполнительной власти можно подразделить на **постоянные** и **временные**. В подавляющем большинстве случаев органы исполнительной власти (особенно федеральные) создаются на постоянной основе, хотя отмечалось, что некоторые федеральные органы исполнительной власти, которые создавались по территориальному принципу, будут иметь ограниченный период своего функционирования [11]. Речь, в частности, идёт о Министерстве Российской Федерации по делам Крыма, которое просуществовало чуть более года с 31 марта 2014 года по 15 июля 2015 года.

В системе органов исполнительной власти наряду с органами, осуществляющими **основные функции**, можно выделить также **вспомогательные органы**, которые выполняют **консультативные** и **координационные** функции, но при этом собственно органами исполнительной власти не являются. В данном случае речь идёт о различного рода национальных, консультативных, наблюдательных, координационных, экспертных советах и комиссиях, создаваемых при органах исполнительной власти. Однако, как раз после упразднения Минкрыма часть координационных функций была передана в Правительственную комиссию по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя.

Также основанием для классификации органов исполнительной власти может выступать **порядок назначения или избрания** руководителя. Подавляющее большинство глав органов исполнительной власти в Российской Федерации являются назначаемыми. В то же время главы субъектов в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» избираются населением либо депутатами законодательного (представительного) органа субъекта.

С точки зрения **механизма создания**, органы исполнительной власти можно подразделить на **создаваемые впервые**, **создаваемые путём преобразования существующих органов исполнительной власти**, **создаваемые путём преобразования иных государственных органов и организаций**. Так, наряду с существующими на протяжении столетий в различных организационно-правовых формах орга-

нами исполнительной власти такими, как, например, МИД России (начинает свою историю с момента образования в 1549 году Посольского приказа; в качестве министерства начал функционировать с 1802 года), в механизме современного государственного управления впервые появились территориальные министерства – Миндальвостокразвития России, Минкавказ России. В качестве примера преобразований государственного органа в орган исполнительной власти можно назвать Росзарубежцентр, который в 2008 году был преобразован в Россотрудничество (федеральное агентство).

В системе государственного управления большим практическим значением обладают общероссийские классификаторы, в том числе «ОК 006-2011. **Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления**» (ОКОГУ), утверждённый Приказом Росстандарта от 26 апреля 2011 года № 60-ст. ОКОГУ используется для кодирования информации об органах власти, сопряжения государственных информационных ресурсов, межведомственного информационного обмена, сопоставления экономико-статистической информации. ОКОГУ предусматривает для каждого уровня власти свои коды (например, код 1000000 используется для государственной власти в Российской Федерации, а коды 2000000 и 3000000 – для государственной власти в субъектах и местного самоуправления, соответственно). Далее органы классифицируются в зависимости от ветви власти и подведомственности органов власти. Таким образом у каждого федерального органа исполнительной власти формируется свой индивидуальный код (например, код 1326030 относится к Ространснадзору, руководство деятельностью которого осуществляет Минтранс России (1326000), который, в свою очередь, относится к органам исполнительной власти (1300000), руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации (1320000)). В отношении органов исполнительной власти субъектов ОКОГУ не предусматривает индивидуализированные коды, а только в целом устанавливает унифицированные коды в зависимости от сферы деятельности органа власти (например, 2300216 – органы исполнительной власти субъекта в сфере экономики).

Органы исполнительной власти различных уровней находятся в постоянном тесном взаимодействии. При этом трёхвидовая система федеральных органов исполнительной власти сталкивается с многочисленными типами органов исполнительной власти субъектов – департаментами, министерствами, комитетами, управлениями, агентствами, службами, надзорами,

инспекциями – при этом в каждом конкретном субъекте существует особый подход к пониманию полномочий таких органов, что объективно усложняет механизм взаимодействия. Выстраивание и развитие сбалансированной, внутренне непротиворечивой, унифицированной системы органов исполнительной власти, совер-

шение правовых основ её функционирования как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, неизбежно потребует формирования и нормативного закрепления единообразных подходов к определению сущности различных типов органов исполнительной власти.

Библиография:

1. Севрюгин В.Е. Исполнительная власть и государственное управление: проблемы соотношения. Статья в сборнике «Правовые проблемы укрепления российской государственности» / под ред. В.Ф. Воловича, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. – Томск. – 2009. – С. 6-12
2. Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 г. № 773 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 27. – Ст. 2730
3. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712
4. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 г. № 636 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 22. – Ст. 2754
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005
6. Об органах исполнительной власти города Москвы: Указ Мэра Москвы от 19.07.2007 г. № 44-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 43
7. Вопросы Министерства иностранных дел: Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 г. № 865 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 28. – Ст. 865
8. Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 06.05.2005 г. № 63-ЗРТ // Газета «Республика Татарстан». – 2005. – № 69-70
9. Попов Л.Л. Административное право / под ред. Л.Л. Попова / М.: Юрист: 2005. – С. 99.
10. О Правительстве Ивановской области и исполнительных органах государственной власти Ивановской области: Закон Ивановской области от 06.05.2011 г. № 42-ОЗ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Ивановской области. – Режим доступа: <http://www.ivanovoobl.ru/materials.aspx?part=686>
11. Занко Т.А. Новые субъекты Российской Федерации: изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти / Право и управление. XXI век. – 2014. – № 2. – С. 108-109

References (transliterated):

1. Sevryugin V.E. Ispolnitel'naya vlast' i gosudarstvennoe upravlenie: problemy sootnosheniya. Stat'ya v sbornike «Pravovye problemy ukrepleniya rossiiskoi gosudarstvennosti» / pod red. V.F. Volovicha, A.M. Barnashova, V.M. Zueva. – Tomsk. – 2009. – S. 6-12
2. Popov L.L. Administrativnoe pravo / pod red. L.L. Popova / M.: Yurist: 2005. – S. 99.
3. Zanko T.A. Novye sub'ekty Rossiiskoi Federatsii: izmeneniya v strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti / Pravo i upravlenie. XXI vek. – 2014. – № 2. – S. 108-109