

***М. П. Петров***

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПОНЯТИЕ И ОСНОВАНИЯ ВИДОВОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ**

Отмечается необходимость легализации понятия органы исполнительной власти исходя из существующих критериев, а также использования в необходимых случаях широкого функционально-правового подхода к определению понятия «органы исполнительной власти», в том числе для целей административного реформирования. Предложены некоторые новые критерии классификации органов исполнительной власти, которые могут быть использованы в законе о системе органов исполнительной власти, законе о федеральных органах исполнительной власти.

*Ключевые слова:* федеральные органы исполнительной власти, исполнительная власть, административная реформа, государственное управление, публичная администрация.

***М. P. Petrov***

## **FEDERAL EXECUTIVE BODIES: THE CONCEPT AND FOUNDATION OF SPECIES DIFFERENTIATION**

It notes the need to legalize the concept of executive authorities on the basis of existing criteria, as well as the use of appropriate broad functional legal approach to the definition of «executive agencies», including for administrative reform. Propose some new criteria for the classification of bodies of executive power, which can be used in the law of the system of executive authorities, the law on the federal bodies of executive power.

*Keywords:* federal bodies of executive power, executive, administrative reform, public administration, public administration.

Задача реализации полученной в процессе эволюции разновидности публичной власти — исполнительной власти, связанной с исполнением законов государства и необходимыми для этих целей властными предписаниями в процессе государственного управления, возложена на самостоятельную группу органов, выступающих в качестве составной части механизма государства.

Как субъект административного права орган исполнительной власти — государственный орган, объединенный общими принципами организации и функционирования с другими органами системы исполнительной власти, реализующий самостоятельную компетенцию по осуществлению государственного управления, которая носит исполнительно-распорядительный и практически-организующий характер и выражается в реализации полномочий, направленных на организацию исполнения и непосредственное исполнение конституции, законов, решений

вышестоящих органов и судебных решений, а также осуществляющий функции в сфере оказания государственных услуг и сфере своего взаимодействия с гражданским обществом.

В связи с потребностями в законодательном регулировании системы органов исполнительной власти можно предложить закрепить данное определение как базовое для регионального и федерального уровней системы исполнительной власти.

Вопросы структурного или организационно-правового характера определяют устройство исполнительной власти с точки зрения внешней формы ее организации. Постмодернизационные тенденции, складывающиеся в организации центрального аппарата государств, осуществляющих административную реформу, характеризуются укрупнением министерского звена, заменой отраслевого управления функциональным, созданием суперминистерств,

диверсификацией организационно-правовых форм исполнительной власти. «Министерства перестают занимать монопольное положение в централизованной администрации и действуют наряду со специальными службами при главе государства или главе правительства и децентрализованными учреждениями» [1]. Становится относительно регулярной деятельность по реформированию государственного управления, для этих целей создаются специализированные ведомства. Все эти тенденции так или иначе нашли свое место и в российской правовой системе и системе публичной администрации. Реформа структурной организации исполнительной власти 2004 г. кардинальным образом изменила организационно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти [2].

Основное предназначение системы федеральных органов исполнительной власти в том, что они созданы для осуществления централизованного государственного управления посредством реализации полномочий в рамках федеральных предметов ведения, а также федеральных полномочий в рамках совместных предметов ведения. Видовое многообразие федеральных органов исполнительной власти по количественному составу превосходит органы субъектов Федерации и включает около восьмидесяти государственных органов [3], выполняющих порядка 5 000 функций.

Особенностями федеральных органов исполнительной власти являются их общегосударственная территориальная компетенция, наличие территориальных органов, программно-целевой характер компетенции, наличие распорядительных полномочий в отношении объектов федеральной собственности, право принимать общедоказательные акты управления, в том числе нормативные правовые акты. Органы исполнительной власти, получившие статус федеральных, — органы центрального управления, поскольку реализуют свои задачи в масштабе всей Федерации.

Полезным представляется законодательный опыт регулирования, указывающий на функциональное и организационное определение ведомства. В частности, в Германии и Швейцарии

[4] к числу ведомств относятся все коллективные субъекты, наделенные правом (полномочиями) осуществления публичного управления от имени государства и его органов. Отличительной особенностью немецкой доктрины исполнительной власти является разделение ведомств и приравненных к ним учреждений федеральной власти на субъектов непосредственного и субъектов опосредованного управления. В первом случае правоспособностью обладает публично-правовое образование. От его имени действует группа органов в рамках таких основных функций, как полиция, финансы, оборона, дипломатическая служба. Непосредственное управление осуществляется высшими ведомствами (министерства, Ведомство федерального президента), ведомствами верхнего звена, приравненными к ним неправоспособными государственными учреждениями и межведомственными органами, которые, как правило, не являются органами власти в собственном смысле слова). Кроме того, предусмотрены федеральные ведомства среднего (надзор — финансовые дирекции, дирекции по вопросам водоснабжения и судоходства) и низшего звена (главные таможенные управления). В сфере компетенции министерства создаются иные ведомства, которые действуют под его надзором: федеральные службы (надзор, помощь министерствам, правоприменительные функции); федеральные агентства (услуги министерствам, сбор информации); институты, непосредственные федеральные учреждения (выполнение работ и оказание услуг в публичных интересах). Опосредованное управление возложено на децентрализованные (правоспособные) образования, подлежащие надзору со стороны министерств: корпорации, учреждения или фонды публичного права, а также на физических и юридических лиц частного права, если при этом они наделяются отдельными публичными полномочиями в сфере управления.

Итальянская доктрина также относит к государственной администрации (ведомство в широком смысле — *М. П.*) все структуры, оказывающие содействие политическим институтам в сфере управления, осуществляющие деятельность по достижению целей государственного характера, а также структуры,

оказывающие услуги и обеспечивающие получение прибыли в общих интересах [5].

Таким образом, в целях создания единого субординационного механизма реализации исполнительной власти, определяющего степень автономии и организационно-правовую форму, характер компетенционных связей и меру ответственности, имеющей общие признаки группы коллективных субъектов административного права — агентов публичного интереса (административное ведомство в широком смысле), должны иметь единое нормативно-правовое толкование и закрепление. Прежде всего это необходимо для целей самого административного законодательства, испытывающего крайне негативные процессы размежевания имеющих общую природу сфер действия правовых норм: сферы государственного управления и сферы исполнительной власти, в том числе исполнительной власти и области бюджетного контроля целевого и законного использования бюджетных средств.

Гражданское и бюджетное законодательство прямо не определяют организационно-правовую форму органов исполнительной власти. Правовой пробел в статусе подобных юридических лиц обусловил актуальность научных разработок. В научной публицистике поднят вопрос о введении новой для российской правовой системы доктрины, принятой в континентальной системе права, согласно которой органы исполнительной власти следует рассматривать и нормативно закреплять как особую разновидность юридических лиц публичного права [6] (публичных учреждений), которая ближе всего по своему правовому статусу к такой организационно-правовой форме некоммерческих организаций, как «бюджетные учреждения», но не идентична ему.

Некоторые зарубежные авторы вообще предлагают отказаться от категорий субъект права, юридическое лицо, используемых в отношении органов исполнительной власти согласно немецкой доктрине неправоспособных субъектов управления, в соответствии с которой полномочия субъекта сохраняются за федерацией и субфедеративными образованиями [7].

По справедливому замечанию О. А. Ястребова, «необходима смена парадигмы юридического лица <...> Проблемы и противоречия в правовом

регулировании, возникающие в связи с наделением законодателем органов публичной власти и децентрализованных публичных учреждений статусом юридического лица в его современном узкоцивилистическом понимании и наметившаяся в правовой системе России тенденция разграничения права на публичное и частное обуславливают необходимость легального признания в качестве основного подразделения юридических лиц на юридические лица публичного права и юридические лица частного права» [8].

Подразумевая противоречия, автор имеет в виду, прежде всего, несостыковки имеющих место и закрепленных в Гражданском кодексе РФ организационно-правовых форм и органов публичного управления. Например, ни одна из правовых форм не содержит указание на осуществление властных или каких-либо публичных функций, за исключением бюджетных и автономных учреждений, осуществляющих предоставление публичных услуг. Но и понятие услуг не предполагает осуществление властных полномочий.

В качестве главного основания разграничения юридических лиц, О. А. Ястребов называет интегрированность юридического лица в систему публичного управления, остальные критерии: критерий цели, критерий наличия или отсутствия властных полномочий, критерий происхождения (способа образования), по его мнению, должны использоваться кумулятивно в качестве конкретизирующих основной критерий [8]. Несмотря на важность такого признака, как «интегрированность», он имеет оценочное значение в качестве критерия. По нашему мнению, оказание публичных услуг и выполнение публичных полномочий властного характера непосредственно или в результате делегирования данных услуг и полномочий, независимо от гражданско-правовой формы и факта государственной регистрации юридического лица, должно признаваться искомым критерием.

Классификация федеральных органов исполнительной власти помогает лучше уяснить все вопросы построения их системы и структуры.

В зависимости от типа компетенции и организационно-правовой формы органы исполнительной власти на федеральном уровне

разделяются на федеральные министерства, агентства и службы. Органами с неопределенным характером компетенции являются государственные комитеты.

По характеру компетенции органы исполнительной власти могут быть дифференцированы на органы с отраслевой, функциональной и смешанной компетенцией.

Если в реализации исполнительной власти преимущественно используются прямые административные методы: руководство, властные директивные предписания, то соответствующие органы являются органами публичного сектора управления (атомная энергетика, правительственная связь, государственная охрана, область охраны порядка и обеспечения безопасности, законности), и напротив, если преимущественно применяются методы регулирования, в том числе и нормативно-правового, то такие органы нужно именовать органами исполнительной власти негосударственного или частно-публичного сектора управления — медицина и в целом здравоохранение, социальное развитие, образование, т. е. все те области, в которых государство действует совместно с другими субъектами.

В зависимости от степени централизации полномочий разделяются на органы федерального управления (централизованные) и федерально-регионального управления (децентрализованные). Полномочия децентрализованных органов разделены между субъектами Федерации и федеральным центром, в силу чего по ряду вопросов необходимо проводить согласования и общую политику в одной области исполнительной власти.

По виду непосредственной подчиненности органы исполнительной власти на федеральном уровне разделяются на подчиненные федеральным министерствам, Правительству РФ, Президенту РФ. Наличие или отсутствие промежуточного подчинения в статусе органа определяет его самостоятельность в системе органов исполнительной власти. По этому признаку органы исполнительной власти классифицируются: а) на органы в непосредственном ведении Президента и Правительства и б) органы исполнительной

власти в ведении министерств. Также в зависимости от метода принятия управленческих решений федеральные органы исполнительной власти подразделяются на коллегиальные и единоначальные.

Данная классификация федеральных органов исполнительной власти может быть учтена в научном обосновании проектов законов «О системе органов исполнительной власти» и «О федеральных органах исполнительной власти».

## Список библиографических ссылок

1. Министерства и ведомства: учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. М., 2008. С. 69.
2. Разъясняя смысл принятых решений, глава государства — В. В. Путин, подчеркнул, что изменения в кабинете министров проведены, чтобы придать новым министерствам большую динамику и самостоятельность. Министерства в свою очередь — укрупнены и усилены. Но суть дела, разумеется, не в механическом слиянии, а в том, чтобы уйти от дублирования, логически соединить ранее разрозненные функции, сделать новые министерства более эффективными и влиятельными. См.: Министерства укрупняются и усиливаются // Парламентская газ. 2004. 10 марта.
3. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 // СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.
4. Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника. Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М., 2000. С. 51.
5. Министерства и ведомства: учеб. пособие. С. 180, 148—149, 161.
6. Чиркин В. Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права // Гос-во и право. 2006. № 5. С. 22—26.
7. Бланкенагель А. Концепция единой системы исполнительной власти. Часть 2 статьи 77 Конституции РФ — какая система, а где единство? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2006. № 1. С. 128.
8. Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 14—15.

© М. П. Петров, 2011