

# §1 АКТУАЛЬНЫЙ ВОПРОС

Занко Т.А.

## АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ СИСТЕМЫ И СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (2004 – 2016 гг.)

**Аннотация.** В статье рассматриваются произошедшие за период 2004 – 2016 гг. изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, которые представляют уникальную возможность проследить формы таких изменений, их интенсивность и периодичность, выявить общие характерные черты. В целом в рассматриваемом периоде было принято 53 указа Президента Российской Федерации, так или иначе видоизменяющих систему и структуру органов исполнительной власти. Исходя из этой цифры, можно сделать вывод, что в среднем каждые 90 дней в структуру федеральных органов исполнительной власти вносятся изменения различного характера: органы исполнительной власти создаются, упраздняются, присоединяются, объединяются, преобразовываются, переименовываются, изменяют свою подведомственность. При проведении исследования использовались формально-юридический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой и исторический методы, которые позволили обеспечить комплексное изучение изменений системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В результате проведенного анализа установлено, что для современной структуры федеральных органов исполнительной власти характерна достаточно высокая динамика изменений. Полученные в результате анализа количественные показатели изменений структуры федеральных органов исполнительной власти позволяют сконцентрировать внимание на совершенствовании административно-правового обеспечения наиболее часто используемых форм изменений в структуре федеральных органов власти.

**Ключевые слова:** Административная реформа, Министерство, Агентство, Служба, Государственный комитет, Правительство, Органы исполнительной власти, Преобразования, Реорганизация, Правовое регулирование.

**Abstract.** The article covers the transformations of the system and structure of federal executive authorities that occurred during the period of 2004 – 2016; such an analysis provides an opportunity to study the forms, intensity and frequency of the changes and to identify their common characteristics. In general, during this period 53 decrees of the President of the Russian Federation had been adopted, which in different ways modify the system and structure of executive power. Based on this figure, the author concludes that every 90 days the structure of federal executive bodies changes: executive bodies are created, abolished, merged, transformed, renamed, or change their jurisdiction. The study is based on the formal-legal, structural-functional, comparative-legal and historical methods which provide for a comprehensive study of changes of the system and structure of federal executive authorities. The result of the analysis shows that the modern structure of federal bodies of executive power is characterized by a rather high dynamics of changes. The analysis of quantitative changes in the structure of federal executive bodies allows focusing on the improvement of legal support of the most widely used forms of transformations of the structure of federal authorities.

**Key words:** Executive authorities, Government, State committee, Service, Agency, Ministry, Administrative reform, Transformation, Reorganization, Legal regulation.

Уже на протяжении более 12 лет функционирует система федеральных органов исполнительной власти, установленная указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее также – указ № 314), которая подразумевала создание феде-

ральных министерств, федеральных агентств и федеральных служб вместо действовавших ранее государственных комитетов, федеральных комиссий, российских агентств, федеральных надзоров и государственных комиссий. В результате принятия указа № 314 было преобразовано 15, образовано (создано) 41, переименовано 3, упразднено 24 фе-

деральных органа исполнительной власти. Таким образом, по итогам реформы 2004 года было возникло 76 федеральных органа исполнительной власти – 14 федеральных министерств, 28 федеральных агентств, 34 федеральные службы [1].

Произошедшие за период 2004 – 2016 гг. изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти представляют уникальную возможность проследить формы таких изменений, их интенсивность и периодичность, выявить общие характерные черты.

В целом в рассматриваемом периоде было принято 53 указа Президента Российской Федерации, так или иначе видоизменяющих систему и структуру органов исполнительной власти. Исходя из этой цифры, можно сделать вывод, что в среднем каждые 90 дней в структуру федеральных органов исполнительной власти вносятся изменения различного характера: органы исполнительной власти создаются, упраздняются, присоединяются, объединяются, преобразовываются, переименовываются, изменяют свою подведомственность [2].

При этом наиболее долгий промежуток, на котором не было зафиксировано изменений, был с момента принятия указа Президента Российской Федерации от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и до упразднения указом Президента Российской Федерации от 25.07.2013 г. № 645 Федеральной службы по финансовым рынкам (430 дней). Самым насыщенным с точки зрения внесения изменения в структуру органов исполнительной власти (после реформы 2004 года) стал 2008 год – было принято 8 указов Президента Российской Федерации, предусматривающих в совокупности порядка 60 различных изменений. И это не удивительно – при сохранившейся преемственности власти, Президентом Российской Федерации в 2008 году был избран Д.А. Медведев. В свою очередь после избрания в 2012 году Президентом Российской Федерации В.В. Путина можно отметить очередной этап значительных изменений структуры органов исполнительной власти, общее количество которых на промежутке 2012-2016 гг. насчитывает 42. Таким образом, в среднем в год изменения затрагивают порядка 13 федеральных органов исполнительной власти (без учёта значительных преобразований 2004 года).

За рассматриваемый период было создано 24 (без учёта созданных в результате преобразования) федеральных органа исполнительной власти: 5 федеральных министерств [3], 12 федеральных агентств, 6 федеральных служб, 1 государственный комитет. Упразднению были подвергнуты 29 федеральных органов исполнительной власти (без учёта прекративших существование в резуль-

тате преобразования), в том числе 2 федеральных министерства, 19 федеральных агентств и 8 федеральных служб.

Достаточно уникальной формой изменения в системе федеральных органов исполнительной власти стало присоединение. Данная форма использовалась только один раз при присоединении Федеральной службы страхового надзора к Федеральной службе по финансовым рынкам в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 04.03.2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации».

Чуть более часто – 5 раз – федеральные органы исполнительной власти переименовывались. Так, в результате переименования возникли Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (28.07.2004 г.), Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (06.09.2008 г.), Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (25.12.2008 г.), Федеральная служба по интеллектуальной собственности (24.05.2011 г.) и Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (21.05.2012 г.).

К интересной форме изменений можно также отнести «придание статуса». Так, п. 17 указа № 314 устанавливалось, что Службе внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральной службе охраны Российской Федерации и Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации «придавался статус» федеральной службы, а Главному управлению специальных программ Президента Российской Федерации и Управлению делами Президента Российской Федерации – статус федерального агентства. При этом «придание статуса» осуществляется без проведения организационно-штатных мероприятий и без переназначения сотрудников указанных органов власти.

Из упомянутых многочисленных указов Президента Российской Федерации необходимо выделять указы, которыми утверждается структура федеральных органов власти, а не только вносятся различного рода изменения. Таких «базовых» указов было 5 – Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; от 20.05.2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»; от 24.09.2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»; от 12.05.2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнитель-

ной власти»; от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». В данных актах при этом не просто устанавливается структура, но также и осуществляется уточнение механизмов и принципов взаимодействия и функционирования федеральных органов исполнительной власти.

Так, указом от 09.03.2004 г. № 314, помимо установления трехзвенной системы, было нормативно закреплено содержание различных типовых функций федеральных органов исполнительной власти, установлены общие полномочия федеральных министерств, агентств и служб, урегулирован порядок назначения руководства федеральных служб и федеральных агентств, порядок утверждения положений о федеральных органах исполнительной власти.

Через относительно небольшой промежуток времени (72 дня) после принятия основополагающего указа от 09.03.2004 г. № 314 был принят указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», которым были внесены дальнейшие изменения в структуру, в частности, было создано 4 и преобразовано 6 федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, была произведена «донастройка» структуры. Также была введена норма, согласно которой Правительство Российской Федерации утверждает планы работы и прогнозные показатели деятельности федеральных министерств, а также иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми оно осуществляет.

Отдельного комментария заслуживают изменения в систему федеральных органов исполнительной власти, связанные с добавлением (а точнее сказать, возрождением) ещё одного типа органа – государственного комитета, которые были иницированы указом Президента Российской Федерации от 24.09.2007 г. № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти». Пунктом 4 данного указа было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят, наряду с федеральными министерствами, службами и агентствами, государственные комитеты. При этом государственный комитет наделялся статусом федерального органа исполнительной власти, который в установленной для него сфере деятельности мог осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусматривало положение об указанном федеральном органе исполнительной власти. Таким образом, государственный комитет потенциально

мог объединять функции трех существовавших ранее типов федеральных органов исполнительной власти и тем самым изменял логику реформы 2004 г., предусматривавшей четкое разделение функций внутри системы федеральных органов исполнительной власти. Но тем не менее, в форме государственных комитетов недолгое время просуществовали Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству (26.09.2007 – 12.05.2008) и Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи (26.09.2007 – 12.05.2009), после указанные государственные комитеты были преобразованы в федеральные агентства.

Важной особенностью указа № 1274 стало установление нормы о том, что федеральные органы исполнительной власти, которым переданы функции преобразуемых федеральных органов исполнительной власти, являются правопреемниками по их обязательствам, в том числе возникшим в результате исполнения судебных решений. Данная норма находила и в дальнейшем своё закрепление в аналогичных указах.

Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» была закреплена возможность федеральным министрам давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания, а также приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом.

Новелла указа Президента Российской Федерации от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» заключалась в том, что на заместителя федерального министра может одновременно возлагаться функция руководителя (директора) федерального агентства, подведомственного данному министерству, если это предусмотрено актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

На данный момент в структуре федеральных органов исполнительной власти действует 73 органа, из которых 21 федеральное министерство, 22 федеральных агентства, 30 федеральных служб. Указанно количество федеральных органов исполнительной власти приводится с учётом недавно принятых указов Президента от 05.04.2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров

и в сфере миграции» и от 05.04.2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

Таким образом, можно отметить снижение общего количества федеральных органов исполнительной власти по сравнению с результатами административной реформы 2004 года. При этом, по данным Федеральной службы государственной статистики, общее количество федеральных государственных служащих центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти к 2015 году увеличилось до 37,3 тыс. человек (по сравнению с 30,2 тыс. человек в 2005 году), а федеральных государственных служащих территориальных федеральных органов исполнительной власти – до 1188,9 тыс. человек (по сравнению с 560,2 тыс. человек в 2005 году. Примечание: с 2014 г. статистика включает численность территориальных органов МВД России).

В результате проведённого анализа установлено, что для современной структуры федеральных органов исполнительной власти характерна достаточно высокая динамика изменений. Причём проведённый анализ не учитывал изменения правового статуса федеральных органов исполнительной власти, связанные с изменением положений о них и соответственно функций и полномочий, а также изменения, связанные с преобразованиями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (образование, упразднение, объединение, присоединение, ликвидация, изменение уровня). Полученные в результате анализа количественные показатели изменений структуры федеральных органов исполнительной власти позволяют сконцентрировать внимание на совершенствовании административно-правового обеспечения наиболее часто используемых форм изменений в структуре федеральных органов власти.

#### **Библиография:**

1. Занко Т.А. Подходы к классификации органов исполнительной власти // Право и политика. 2015. № 10. С. 1479-1484.
2. Занко Т.А. Формы реорганизации в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти // Право и политика. 2015. № 9. С. 1239-1244.
3. Занко Т.А. Несозданные министерства // Государственная служба. 2015. № 5(97). С. 61-63.

#### **References (transliterated):**

1. Zanko T.A. Podkhody k klassifikatsii organov ispolnitel'noi vlasti // Pravo i politika. 2015. № 10. S. 1479-1484.
2. Zanko T.A. Formy reorganizatsii v sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti // Pravo i politika. 2015. № 9. S. 1239-1244.
3. Zanko T.A. Nesozdannyye ministerstva // Gosudarstvennaya sluzhba. 2015. № 5(97). S. 61-63.