

Кирилловых Андрей Александрович, доцент кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы, Вятский государственный университет, г. Киров

Машаева Надежда Александровна, магистрант, Вятский государственный университет, г. Киров

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ОРГАНИЗАЦИОННО-
ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ, ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО СТАТУСА**

Аннотация

В статье рассматриваются федеральные органы исполнительной власти как ключевой элемент реализации государственной политики в Российской Федерации. Раскрываются понятие данных органов, соотношение категорий «система» и «структура», а также логика разграничения федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Особое внимание уделяется основам их административно-правового статуса: целям создания, компетенции, формам деятельности, подведомственности, территориальной организации, видам правовых актов, механизмам контроля и ответственности. Сделан вывод о том, что современная модель федеральной исполнительной власти сочетает отраслевое управление, контрольно-надзорную специализацию и сервисную направленность, а ее дальнейшее развитие связано с более четким разграничением полномочий, снижением дублирования функций и повышением открытости административных процедур.

Abstract

The article examines federal executive bodies as a key element in the implementation of state policy in the Russian Federation. It clarifies the concept of

these bodies, the correlation between the categories of “system” and “structure,” and the logic for distinguishing federal ministries, federal services, and federal agencies. Particular attention is paid to the foundations of their administrative legal status: purposes of establishment, competence, forms of activity, subordination, territorial organization, legal acts, and mechanisms of control and responsibility. The article concludes that the modern model of federal executive power combines sectoral governance, control and supervisory specialization, and a service-oriented approach, while its further development is linked to a clearer distribution of powers, a reduction in duplicated functions, and greater transparency of administrative procedures.

Ключевые слова: федеральные органы исполнительной власти, Правительство Российской Федерации, федеральное министерство, федеральная служба, федеральное агентство, компетенция, административно-правовой статус, государственное управление.

Keywords: federal executive bodies, Government of the Russian Federation, federal ministry, federal service, federal agency, competence, administrative legal status, public administration.

Исполнительная власть обеспечивает исполнение законов, текущее государственное управление, предоставление государственных услуг, контроль и надзор. Для Российской Федерации особое значение имеет организация федеральных органов исполнительной власти, поскольку от нее зависят единообразное применение законодательства и устойчивость системы публичной власти [2, 9]. Поэтому исследование их понятия, видов и статуса имеет теоретическое и прикладное значение.

Конституционные основы исполнительной власти закреплены прежде всего в главах 1 и 6 Конституции Российской Федерации, а также связаны с положениями главы 3 о федеративном устройстве и разграничении предметов ведения. Принцип разделения властей определяет самостоятельность исполнительной ветви наряду с законодательной и судебной, а исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской

Федерации [2]. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации [9]. Председатель Правительства представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, что отражает ключевую роль Правительства в формировании системы федерального управления [2, 9]. Следовательно, федеральные органы исполнительной власти следует рассматривать как элементы единой системы публичного управления, в которой статус каждого органа определяется его местом, функциями и подведомственностью.

В административно-правовой науке вопрос о понятии и видовой дифференциации федеральных органов исполнительной власти остается дискуссионным. В литературе их разграничение связывается с характером выполняемых публичных функций, объемом компетенции и местом органа в механизме государственного управления. Особое значение при этом имеет различие категорий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти [1, 3, 4]. В исследовании применены формально-юридический, системный и функциональный методы.

При характеристике данной категории важно различать понятия «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти. Система отражает их видовой состав и функциональную модель, тогда как структура выражает конкретный перечень органов и их подведомственные связи. Таким образом, система показывает, какие организационно-правовые формы существуют на федеральном уровне, а структура - какие именно органы образуют исполнительную власть в конкретный период, кому они подчинены и как встроены в общую вертикаль управления [3, 7, 8].

Нормативное закрепление системного подхода произошло в ходе административной реформы 2004 года, когда Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 установил, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства,

федеральные службы и федеральные агентства [7]. Этот акт не только закрепил виды органов, но и разграничил их основные функции, в том числе политико-нормотворческие, контрольные и сервисно-управленческие полномочия. В дальнейшем структура федеральных органов исполнительной власти неоднократно уточнялась указами Президента и в настоящее время определяется Указом Президента Российской Федерации от 11 мая 2024 г. № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» с последующими изменениями [8].

Организационно-правовые формы федеральных органов исполнительной власти служат основой их институциональной дифференциации. Федеральное министерство — орган, ориентированный прежде всего на выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности. Министерство определяет основные направления государственной политики, разрабатывает проекты нормативных актов, координирует деятельность подведомственных служб и агентств и обеспечивает ее единство в соответствующей отрасли.

Федеральная служба, напротив, ориентирована на осуществление контроля и надзора, а также на применение специальных разрешительных, регистрационных и правоохранительных полномочий в установленной сфере. Ее задача состоит в обеспечении соблюдения обязательных требований, проверке подконтрольных субъектов, предупреждении и пресечении нарушений, ведении реестров, применении мер административного реагирования и издании индивидуальных правовых актов.

Федеральное агентство предназначено прежде всего для оказания государственных услуг, управления государственным имуществом и осуществления правоприменительных функций, не связанных с классическим надзором. Агентство выступает специализированным управленческим оператором, обеспечивающим практическую реализацию решений государства в соответствующей сфере.

Разграничение министерств, служб и агентств носит базовый характер и не является абсолютно жестким. Практика показывает, что в положениях о конкретных органах могут сочетаться элементы нескольких функциональных моделей. Министерство в отдельных случаях получает контрольные полномочия, служба может осуществлять правоприменительные и сервисные функции, а агентство — участвовать в реализации государственной политики. Поэтому формальное наименование органа не всегда полностью совпадает с фактическим набором его функций. Тем не менее трехзвенная конструкция «министерство — служба — агентство» сохраняет значение основного нормативного ориентира для разграничения компетенции и построения системы административной ответственности [3, 7, 8].

Актуальная структура федеральных органов исполнительной власти подтверждает практическую значимость указанной классификации. На официальном портале Правительства России в разделе «Министерства и ведомства» представлены как федеральные министерства, так и находящиеся в их ведении службы и агентства. Например, в сфере финансового управления наряду с Министерством финансов Российской Федерации действуют Федеральная налоговая служба, Федеральное казначейство и Федеральная пробирная палата; в сфере юстиции — Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба исполнения наказаний и Федеральная служба судебных приставов; в системе Министерства иностранных дел функционирует специализированное федеральное агентство — Россотрудничество [6, 8]. Эти примеры показывают, что организационно-правовая форма связана не только с наименованием органа, но и с его функциональной ролью в соответствующем отраслевом блоке.

Административно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти в доктрине обычно понимается как закрепленная нормами административного права совокупность целей создания органа, его задач, функций, компетенции, порядка образования и деятельности, подведомственности, форм ответственности и гарантий реализации

предоставленных ему властных полномочий [1, 4, 9]. При этом он не сводится к перечню прав и обязанностей, а выражает юридическую модель участия конкретного органа в механизме государственного управления.

Исходным элементом административно-правового статуса выступает целевое назначение органа. Федеральный орган исполнительной власти создается для постоянного государственного воздействия в определенной сфере. Министерства ориентированы на стратегическое руководство и нормативно-правовое регулирование, службы — на контроль, надзор и применение специальных полномочий, агентства — на оказание услуг и управление ресурсами. Цели определяют функциональную направленность органа, которая затем конкретизируется в его положении, регламенте, внутренней структуре и кадровой организации [7].

Следующим элементом административно-правового статуса выступает компетенция. Под ней понимается установленный круг вопросов ведения и юридически властных полномочий органа. Для федеральных органов исполнительной власти компетенция закрепляется в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законах, указах Президента, постановлениях Правительства, а также в положениях о конкретных органах. Она может быть отраслевой, межотраслевой, специальной, контрольной, разрешительной, регистрационной и координационной. Именно компетенция разграничивает сферы ведения различных органов и служит главным юридическим средством предупреждения дублирования функций [2, 8, 9].

К числу элементов статуса относятся формы и методы административной деятельности. Федеральные органы исполнительной власти реализуют свою компетенцию посредством издания нормативных и индивидуальных правовых актов, совершения юридически значимых действий, проведения проверок, лицензирования, регистрации, ведения реестров, оказания государственных услуг, рассмотрения обращений граждан и организаций, а также подготовки проектов решений для вышестоящих

органов. Внутренняя организация их работы регламентируется типовыми правительственными регламентами, что обеспечивает процедурное единообразие и повышает предсказуемость административной практики [5].

К числу самостоятельных элементов статуса относятся подведомственность и руководство деятельностью органа. В действующей модели часть федеральных органов исполнительной власти находится под руководством Президента Российской Федерации, а часть — под руководством Правительства Российской Федерации [8, 9]. Такое разграничение не носит сугубо технического характера: оно определяет порядок назначения руководителей, особенности координации деятельности и место органа в системе государственных приоритетов. Органы, связанные с вопросами обороны, безопасности, внутренних дел и иностранных дел, характеризуются особым порядком руководства, что обусловлено их повышенной государственно-политической значимостью.

Важным элементом административно-правового статуса выступает территориальная организация. Федеральные органы исполнительной власти реализуют свои полномочия на всей территории Российской Федерации как непосредственно, так и через создаваемые ими территориальные органы. Территориальная организация особенно значима для органов, деятельность которых требует постоянного присутствия в субъектах Российской Федерации: налоговых органов, органов принудительного исполнения, казначейских органов и иных подразделений контрольного профиля. Наличие территориальных органов обеспечивает реализацию принципа единства федерального управления на всей территории страны [9].

Содержание административно-правового статуса раскрывается и через систему правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти. В зависимости от характера полномочий они могут издавать нормативные акты в установленной сфере либо принимать индивидуальные административные решения: предписания, разрешения, постановления, приказы, заключения, уведомления, требования, решения о

государственной регистрации и иные акты применения права. Вместе с тем право на нормативное регулирование осуществляется на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации. Следовательно, федеральный орган исполнительной власти не обладает собственной первичной нормативной властью, а действует в пределах предоставленной ему компетенции [7, 9].

Обязательными элементами административно-правового статуса выступают ответственность и контроль. Федеральные органы исполнительной власти подотчетны и подконтрольны вышестоящим субъектам публичной власти, прежде всего Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, а также в установленных формах обществу, прокуратуре, судебным органам и институтам парламентского контроля. Ответственность проявляется в отмене или приостановлении актов органа, признании их незаконными в судебном порядке, дисциплинарной ответственности должностных лиц, а также в организационных мерах — перераспределении полномочий, реорганизации и изменении подведомственности органа. Наличие внешних механизмов контроля обеспечивает юридическую ограниченность властных полномочий и исключает их произвольную реализацию [2, 9].

Существенной чертой современного административно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти является цифровизация. Значительная часть их полномочий реализуется через государственные информационные системы, официальные сайты и электронные сервисы. Цифровизация стала одной из основных форм осуществления административной деятельности и влияет на ее доступность, законность и результативность.

Эффективность федеральных органов исполнительной власти зависит не только от объема предоставленных полномочий, но и от качества их

распределения. На практике сохраняются проблемы дублирования компетенции, сложной межведомственной координации, неодинаковой административной нагрузки на различные органы и ведомственной фрагментации отдельных функций. В доктрине справедливо отмечается, что нечеткое разграничение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти осложняет их нормативное описание и создает риск смешения функциональных моделей [3]. Поэтому формальное перераспределение функций в рамках административной реформы не всегда приводит к повышению качества управления.

Сохраняет значение проблема соотношения политической ответственности и административной автономии. Федеральный орган исполнительной власти должен быть встроен в единую государственную политику и подчиняться общим приоритетам, определяемым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. В то же время специализированные службы и агентства нуждаются в достаточной профессиональной самостоятельности для принятия компетентных решений в пределах закона. Следовательно, задача состоит не в выборе между централизацией и автономией, а в поиске такой модели, при которой политическое руководство определяет стратегию, а административная специализация обеспечивает качество правоприменения [1, 4, 9].

Сохраняет значение вопрос о пределах ведомственного нормотворчества. Расширение регулирующей роли министерств и иных федеральных органов исполнительной власти позволяет оперативно реагировать на изменение общественных отношений, но одновременно создает риск избыточного подзаконного регулирования. В результате граждане и организации нередко сталкиваются не только с требованиями закона, но и с большим массивом ведомственных инструкций, порядков и методических документов. Дальнейшее совершенствование административно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти должно быть связано не с количественным ростом подзаконных

предписаний, а с укреплением принципов правовой определенности, иерархичности источников и понятности обязательных требований [1, 4].

Возрастает значение клиентоориентированности государственной администрации. Для федеральных агентств и служб, оказывающих услуги либо осуществляющих массовое взаимодействие с населением и бизнесом, уже недостаточно формального исполнения полномочий; необходимо обеспечивать удобство процедур, доступность информации, разумные сроки принятия решений, возможность дистанционного взаимодействия и эффективные механизмы обжалования. Поэтому административно-правовой статус федерального органа исполнительной власти следует оценивать не только по объему его компетенции, но и по качеству административных процедур, посредством которых эта компетенция реализуется.

Проведенный анализ позволяет сформулировать следующие выводы. Во-первых, федеральные органы исполнительной власти в Российской Федерации образуют сложную и внутренне дифференцированную систему органов публичной власти, функционирующую в единой системе государственного управления [2, 7, 8, 9]. Во-вторых, трехзвенная модель «министерство — служба — агентство» сохраняет значение базового нормативного ориентира, однако в реальной практике реализуется через сочетание различных функциональных элементов в статусе конкретных органов. В-третьих, административно-правовой статус федерального органа исполнительной власти включает цели создания, компетенцию, формы деятельности, территориальную организацию, подведомственность, порядок издания актов и механизмы ответственности.

Исследование показывает, что ключевой проблемой остается не отсутствие формальной классификации федеральных органов исполнительной власти, а неполная согласованность между их юридическим статусом и фактически реализуемыми функциями. Когда наименование и место органа в системе не вполне соответствуют его реальной функциональной нагрузке, это затрудняет разграничение компетенции, усложняет межведомственное

взаимодействие и снижает прозрачность государственного управления. Поэтому совершенствование системы федеральных органов исполнительной власти должно быть ориентировано прежде всего на функциональную ясность, а не только на организационные перестановки.

Дальнейшее развитие административно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти должно идти по нескольким направлениям: более четкое нормативное разграничение полномочий министерств, служб и агентств; повышение процессуальной открытости исполнительной власти и качества цифровых сервисов; усиление требований к понятности административных процедур и эффективности механизмов обжалования. Таким образом, исследование понятия, организационно-правовых форм и основ административно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти сохраняет теоретическое и прикладное значение. От качества нормативного закрепления статуса конкретного органа, точности распределения компетенции и прозрачности административных процедур зависит результативность всей исполнительной власти.

Список литературы

1. Агапов А. Б. Административное право. Общая часть : учебник для вузов. 13-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. 493 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
3. Логвин Р. Б. Система и структура федеральных органов исполнительной власти // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 4-2. С. 226-228.

4. Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / под ред. Л. Л. Попова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2022. 456 с.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».
6. Правительство России. Министерства и ведомства : официальный раздел. URL: <https://government.ru/ministries/> (дата обращения: 10.05.2026).
7. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
8. Указ Президента Российской Федерации от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
9. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

References

1. Agapov A.B. Administrative Law. General Part: Textbook for Universities. 13th ed. Moscow: Yurait; 2024. 493 p. (In Russ.)
2. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993; as amended by the nationwide vote of July 1, 2020).
3. Logvin R.B. System and Structure of Federal Executive Bodies. International Journal of Humanities and Natural Sciences. 2022;(4-2):226-228. (In Russ.)
4. Migachev Yu.I., Popov L.L., Tikhomirov S.V. Administrative Law of the Russian Federation: Textbook for Universities. 5th ed. Moscow: Yurait; 2022. 456 p. (In Russ.)
5. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 452 of July 28, 2005 On the Model Regulations for the Internal Organization of Federal Executive Bodies. (In Russ.)
6. Government of Russia. Ministries and Departments: Official Section. Available at: <https://government.ru/ministries/> (accessed 10 May 2026). (In Russ.)

7. Decree of the President of the Russian Federation No. 314 of March 9, 2004 On the System and Structure of Federal Executive Bodies. (In Russ.)
8. Decree of the President of the Russian Federation No. 326 of May 11, 2024 On the Structure of Federal Executive Bodies. (In Russ.)
9. Federal Constitutional Law No. 4-FKZ of November 6, 2020 On the Government of the Russian Federation. (In Russ.)