

## ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ И КЛАССИФИКАЦИЯ

**Кнутов А.В., Синятуллина Л.Х.<sup>1</sup>**

### Аннотация

*В экспертном сообществе достигнут консенсус о необходимости сокращения размера государственного аппарата и повышения эффективности его деятельности. Для понимания динамики изменения размера государственного аппарата необходимы его количественные оценки. С целью получения таких оценок в конце 2016 г. была проведена инвентаризация полномочий федеральных органов исполнительной власти, в ходе которой выявлено более 10,4 тыс. полномочий федеральных ведомств, что на 45% больше, чем в 2010 г., и практически в 2 раза превышает значение 2003 г. В статье представлен исчерпывающий количественный анализ полномочий в различных аспектах, в том числе в разрезе федеральных органов исполнительной власти, функциональной классификации полномочий, типов ведомств, источников закрепления полномочий, сфер бюджетной классификации. Также для целей систематизации полученных результатов анализа полномочий федеральных ведомств предложены определение понятия «полномочие федерального органа исполнительной власти» и функциональная классификация полномочий, включающая 20 основных типов. Указанная классификация может быть применена на практике для формирования системы управления полномочиями федеральных органов исполнительной власти и их ресурсного обеспечения.*

**Ключевые слова:** федеральный орган исполнительной власти; полномочие; государственная функция; классификация полномочий, ресурсная обеспеченность.

<sup>1</sup> Кнутов Александр Владимирович – старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: aknutov@hse.ru  
Синятуллина Ляйля Хабибовна – начальник отдела перспективных исследований Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: lsinyatullina@hse.ru

Установление и изменение полномочий органов исполнительной власти, передача исполнения полномочий от одного ведомства к другому, прекращение действующих полномочий, а также обеспечение исполнения полномочий ресурсами (финансовыми и кадровыми) являются важными элементами государственного управления, качество которых во многом определяет его эффективность. Однако фокус интереса исследователей в области государственного управления смещен в сторону концептуального осмысления основополагающих трендов государственного управления (см., например: Kjaer, 2004; Bang & Esmark, 2009; Goldsmith & Eggers, 2004; Osborne & Gaebler, 1992). Существующие научные работы игнорируют вопросы качества нормативного регулирования самого института полномочий и вопросы практического анализа действующего в России корпуса полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Парадоксальным образом основная «атомарная» единица государственного управления – полномочие органа исполнительной власти и в Российской Федерации, и за рубежом не имеет устоявшегося определения ни в нормативной базе, ни в научных публикациях. Как следствие, отсутствует возможность подсчета полномочий и полноценного функционального анализа деятельности федеральных ведомств, установления связи между объемом деятельности ведомства и объемом ресурсов, затрачиваемых на его функционирование и сферу ответственности.

Рассматривая государственное управление как систему полномочий органов исполнительной власти, включающую совокупность полномочий всех ведомств и механизмов, обеспечивающих их реализацию, мы сформулировали определение понятия «полномочие федерального органа исполнительной власти»; на основе проведенной инвентаризации полномочий федеральных органов исполнительной власти выработали подходы к функциональной классификации полномочий и провели количественный анализ корпуса полномочий федеральных ведомств. Под «корпусом полномочий федеральных органов исполнительной власти» в настоящей статье понимается систематизированная совокупность всех действующих на определенный момент времени полномочий федеральных органов исполнительной власти.

## Вопросы терминологии: соотношение понятий «полномочие» и «функция»

В практике анализа деятельности организаций при оценке эффективности бюджетных расходов и определении потребностей в кадрах, а также иных ресурсов понятия «функция» и «полномочие» используются достаточно широко. Полноценный функциональный анализ деятельности федеральных ведомств дает возможность установить связь между масштабами деятельности ведомства, результатами и объемом необходимых ресурсов, что является предпосылкой реализации принципов управления по результатам. Как указывают И.Л. Бачило, М.А. Лапина, Д.В. Карпухин, понятия «функции управления» и «полномочия субъектов управления» широко используются как в теории государственного управления, так и в науке административного

права. Однако до сих пор в законодательстве Российской Федерации устойчивого понятия данных категорий не дано.

В нормативных правовых актах, устанавливающих полномочия конкретных органов и их должностных лиц, используются различные формулировки: «собственно полномочия ведомства», «вопросы ведения», «государственные функции», «государственные услуги», «правомочия», «административные действия», «обязанности», «права органа», «полномочия руководителя органа», «полномочия должностного лица органа», «права должностного лица органа».

Конституция Российской Федерации содержит более 30 упоминаний понятия «полномочие» в различном контексте и только одно упоминание понятия «функция» в связи с деятельностью Центрального банка Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» также преимущественно оперирует термином «полномочие», а не «функция». Понятие «функция» употребляется только в контексте нормы о том, что Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации распределяют функции между соответствующими федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ).

В отраслевых законах для описания общей компетенции конкретных уполномоченных органов также используется понятие полномочия, а не функции. Так, только в девяти законодательных актах Российской Федерации используется словосочетание «функции федеральных органов исполнительной власти», в то время как словосочетание «полномочия федеральных органов исполнительной власти» употребляется в более чем 60 федеральных законах.

В контексте регулирования осуществления какой-то конкретной деятельности законодательные акты синонимично употребляют понятия «функция» и «полномочие». Формулировки в законодательных актах о том, что уполномоченный орган «осуществляет функции(ю)» или «осуществляет полномочие(я)», не имеют никакого различия в их нормативном значении. Встречаются также формулировки в отношении уполномоченного органа, что он «осуществляет функции и полномочия».

Ни один законодательный акт не употребляет понятие функции в контексте изъятия ее у какого-либо уполномоченного органа, в то время как понятия «изъятие полномочия» или «сложение полномочий» уже устоялись.

Нормативные правовые акты также могут содержать формулировки «полномочия по осуществлению функций», но «функции по осуществлению полномочий» нигде не встречается.

Таким образом, основное значение понятий «функция» и «полномочие» в нормативном поле практически одинаково, и данные понятия часто используются синонимично.

Анализ международного законодательства также показывает, что термин «полномочие органа власти» является не единственным способом определения ответственности, обязанностей и деятельности органа власти. Так, в англосаксонских странах (США, Канада, Австралия) можно встретить такие понятия, как «миссия» и «задачи» ведомств. При этом они фор-

мулируются самими ведомствами, проистекают из положения о ведомстве, но формально в этом положении не прописываются. Миссия и задачи ведомств формулируются применительно ко всей деятельности ведомства на языке, понятном гражданам. За рубежом используются и другие понятия, характеризующие деятельность.

Например, в Законе о государственном секторе Новой Зеландии 1988 г. (State Sector Act 1988) должность уполномоченного по оказанию государственных услуг (*state services commissioner*) описана с использованием таких понятий, как «роль» (используется для определения общеуправленческих компетенций), «обязанность» (*duty* – используется для декларирования самостоятельности одного должностного лица по отношению к другим должностным лицам), «функция» (используется в терминах «назначает», «продвигает», «дает оценку эффективности работы» и носит процессный характер), «полномочие» (определяется как возможность осуществления обязанностей и функций).

В Сингапуре в положении об органе власти (*agency bill*) полномочия (*powers*) перечисляются вместе с конкретными, имеющими определенный результат видами деятельности агентствами, в привязке к проблемам отрасли. Например, для Агентства по технологиям это разработка стандартов и технологических инструкций, привлечение инвестиций в отрасль, разработка и участие в программах повышения квалификации и компьютерной грамотности.

В соответствии с энциклопедией права, практически во всех отраслях права полномочие рассматривается как составная часть компетенции и статуса органа или должностного лица (Гревцов, Козлихин, 2008). В этом значении полномочие представляет собой право (и одновременно обязанность) соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом. Так, согласно словарю административного права, полномочие – это право органа или должностного лица осуществлять определенные юридические действия, издавать обязательные для исполнения гражданами или организациями предписания, устанавливать запреты, осуществлять юрисдикционные функции (Росинский, 2000).

В публикации по тематике государственного управления (Малый, 2001) полномочие органа исполнительной власти определяется как совокупность обязанностей и прав на совершение различного рода управленческих действий. Авторы работы «Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности» определили полномочие как поименованное право и/или обязанность федерального органа исполнительной власти, зафиксированное в Положении о федеральном ведомстве, а также в иных нормативных правовых актах (Жулин, Кукса, Николенко и др., 2010).

Иное содержание вкладывается в понятие «функция органа исполнительной власти».

Как отмечают А.В. Клименко и О.С. Минченко, функции и услуги органов исполнительной власти конкретизируют их полномочия, т.е. объем

и характер полномочий определяется набором функций органа исполнительной власти. Функции относятся к менеджеральным понятиям (Клименко, Минченко, 2016).

Функцией органа исполнительной власти можно считать нормативно установленный вид властной деятельности, постоянно осуществляемый этим органом власти в определенной сфере деятельности (Хабриева, Ноздрачев, Тихомиров, 2006).

То есть в отличие от полномочия, которое является юридической формой, функция относится к управленческим понятиям и указывает на содержание деятельности. Это подтверждает и содержание данного понятия, определяемое иными науками.

В политологии «функция» – это деятельность, обязанность, работа; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений (Санжаревский, 2010).

В социологии «функция» – это вклад некоторой структурной единицы в деятельность социальной системы для достижения целей этой системы (Фролов, 2001).

В менеджменте под функцией управления понимается обособленное направление управленческой деятельности (Цыпкин, 2001). Аналогичная точка зрения представлена в статье И.Л. Бачило, М.А. Лапиной и Д.В. Карпущина (2016), где авторы утверждают, что «функция» применительно к конкретной сфере управленческой деятельности – это «указание на предмет деятельности, на то, что и в какой области субъект управления делает». Полномочия субъекта управления – указатель того, каким образом и какими юридически значимыми действиями при реализации функций органы исполнительной власти достигают ожидаемого результата.

Авторы настоящей статьи трактуют полномочие органа исполнительной власти как юридическую способность (одновременно право и обязанность) уполномоченного органа совершать различного рода управленческие действия. Функция – это содержание деятельности, а полномочие – это юридическое закрепление деятельности в компетенции конкретного органа.

Таким образом, *полномочие федерального органа исполнительной власти – это закрепленное за органом исполнительной власти право и (или) обязанность осуществлять самостоятельно или совместно с другими уполномоченными органами конкретную функцию по принятию нормативных правовых актов, по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по оказанию государственных услуг, а также по совершению иных систематических действий (деятельности)*<sup>2</sup>.

Для целей анализа действующих полномочий, в том числе для их инвентаризации, мы исходим из того, что формулировки нормативных правовых актов «осуществляет полномочие» и «осуществляет функцию» являются синонимичными и взаимозаменяемыми.

<sup>2</sup> Конкретные сферы осуществления полномочий в данном определении заимствованы из Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Описание данных сфер будет приведено ниже.

## Классификация полномочий федеральных органов исполнительной власти

Классификация полномочий органов исполнительной власти нормативно не закреплена. Единственным нормативным правовым актом, предусматривающим некую классификацию, является указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ N 314). В нем предусмотрена классификация функций, но в силу синонимичного употребления понятий «функция» и «полномочие» в нормативных правовых актах, о чем указывалось выше, данная классификация может быть распространена и на полномочия. Как известно, государственные функции (полномочия) в указанном акте делятся на функции по принятию нормативных правовых актов, функции по контролю и надзору, функции по управлению государственным имуществом, функции по оказанию государственных услуг.

В научных источниках используются различные подходы к классификации полномочий органов исполнительной власти исходя из поставленных исследовательских задач.

И.Л. Бачило, М.А. Лапина и Д.В. Карпухин подразделяют полномочия на: (1) распорядительные; (2) регулирующие; (3) организационно-контрольные; (4) исполнительские (Бачило, Лапина, Карпухин, 2016).

В работе «Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности» предлагается трехуровневая классификация полномочий (Жулин, Кукса, Николенко и др., 2010):

- специфические полномочия (управленческие, контрольно-надзорные, разрешительные и учетные);
- полномочия руководителя ведомства;
- нормотворческие полномочия;
- типовые (инвариантные) полномочия.

В контексте вопросов законности и степени автономии органов власти при исполнении собственных полномочий выделяют две основные группы полномочий (Козырин, Глушко, Штатина, 2006):

- императивные (связанные) полномочия, которые жестко связаны с нормами законов;
- дискреционные полномочия (полномочия по усмотрению), при реализации которых ведомство вправе выбрать по своему усмотрению любое допускаемое законом решение.

В дополнение к указанным выше признакам можно предложить и иные основания классификации полномочий органов исполнительной власти, однако критерием качества той или иной квалификации в первую очередь является возможность ее практического применения. С этой точки зрения основания классификации полномочий ведомств должны определяться текущими исследовательскими или управленческими задачами.

Наибольший исследовательский и практический интерес представляет классификация полномочий органов исполнительной власти по функциональному типу, позволяющая типологизировать деятельность различных

ведомств и устанавливать в перспективе связь между объемом ресурсов и объемом выполняемых полномочий. Полномочие ведомства предлагается рассматривать как базовую единицу для определения объема ресурсного обеспечения деятельности органа исполнительной власти. Характерной чертой текущей системы организации деятельности органов исполнительной власти является ситуация, когда ведомства используют различный объем ресурсов на исполнение однородных полномочий. Речь идет в первую очередь об обеспечивающих или типовых полномочиях, которых по результатам инвентаризации полномочий федеральных органов исполнительной власти, проведенной в конце 2016 г. экспертами НИУ ВШЭ, насчитывается более 1700 (или 16% от общего количества прошедших инвентаризацию полномочий ФОИВ).

Анализ международного опыта также подтверждает целесообразность функциональной классификации полномочий. Так, в Китае типизация полномочий происходит по сфере регулирования, контроля, а также в так называемой сфере прямой ответственности ведомства. Например, выделяют полномочия по ведению переговоров, организации совещаний, конференций, а также по проведению отраслевых мониторингов, разработке планов и реализации программ.

В австралийском законодательстве предусмотрены полномочия: регулирующие, контрольные, по назначению на определенные должности, общие управленческие, по координации деятельности с другими ведомствами, по формированию системы анализа рисков и контроля.

В британском законодательстве полномочия департаментов можно разграничить на: проведение отраслевой политики регулирования, установление норм и правил, оценку эффективности работы департамента и подведомственных структур, принятие кадровых назначений, управление подведомственными структурами и передачу полномочий ответственным должностным лицам, агентствам, комитетам или комиссиям, другим департаментам, полномочия, связанные с отчетной деятельностью перед правительством и премьер-министром.

Законодательство Республики Казахстан (Указ Президента Республики Казахстан «Об одобрении Концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений» (2002 г.)) предлагает определить оптимальный перечень государственных функций. Основываясь на подходе о синонимичном употреблении понятий «функция» и «полномочия» в нормативных правовых актах Казахстана, как и России, можно применить эту классификацию и к полномочиям. В Казахстане предусматривается следующая классификация функций (полномочий): функции формирования политики, исполнительные функции, регулирующие или контрольно-надзорные функции; предоставление услуг общего характера. Одновременно в Казахстане предполагается определить «стоимость» функций (полномочий), т.е. требуемый размер финансового обеспечения на осуществление функций (полномочий) на основе норм и нормативов расходования.

В России функциональная классификация полномочий представлена в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314. Одна-

ко для целей полномасштабного внедрения механизмов обоснованного ресурсного обеспечения деятельности органов исполнительной власти данная классификация является недостаточной. Типы полномочий функциональной классификации должны быть более разнообразны для того, чтобы охватить все, в том числе специфические, полномочия. На федеральном уровне необходимо разработать единый классификатор полномочий. Авторы статьи предлагают в основу такого классификатора положить 20 основных типов полномочий, разделенных на шесть групп (табл. 1). Данная классификация была апробирована при проведении инвентаризации полномочий федеральных органов исполнительной власти и может быть применена на практике при создании Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти (см.: Плаксин, Стырин, Жулин, 2017).

Таблица 1

**Классификация полномочий федеральных органов исполнительной власти**

№ п/п	Тип полномочий	Краткая характеристика полномочий
<i>Группа «Государственная политика»</i>		
1	Нормотворчество и государственная политика	Нормативно-правовое регулирование, а также выработка государственной политики, разработка, согласование и экспертиза проектов нормативно-правовых актов и иных документов
2	Управление развитием территорий и региональная политика	Управление развитием территорий
3	Управление в сфере переданных полномочий	Организация деятельности и контроль исполнения переданных полномочий
<i>Группа «Организационные полномочия»</i>		
4	Организация и координация деятельности	Организация и координация деятельности других органов власти и организаций
5	Операционное управление подчиненными силами и средствами	Осуществление действий сотрудниками и служащими ведомства, а также непосредственно подчиненными ведомству образованиями, либо распределение полномочий и сфер ответственности между подчиненными образованиями
6	Оказание хозяйственных услуг	Оказание ведомствами хозяйственных услуг, а также осуществление хозяйственной деятельности
7	Внутренний контроль над подчиненными субъектами и объектами	Контроль деятельности подведомственных органов власти и организаций
<i>Группа «Регуляторная деятельность»</i>		
8	Государственный контроль (надзор) в отношении подчиненных субъектов и объектов	Государственный контроль (надзор), организация государственного контроля (надзора)



№ п/п	Тип полномочий	Краткая характеристика полномочий
9	Разрешительные полномочия	Предоставление разрешений по обращению заявителя, а также организация осуществления разрешительных полномочий (лицензирование, аккредитация, аттестация, допуски, выдача разрешений и пр.)
10	Нормирование	Установление тарифов, предельных цен, минимально необходимых резервов, закупочных цен, индексов, дефляторов, обезличенных квот, лимитов
11	Государственный учет	Ведение и организация государственного учета, а также предоставление сведений из учетных систем
<b>Группа «Финансовые полномочия»</b>		
12	Предоставление социальной помощи и денежных выплат гражданам	Присвоение необходимого социального статуса для получения социальной помощи и мер социальной поддержки
13	Оказание мер поддержки бизнесу	Оказание поддержки организациям малого и среднего бизнеса, инновационным компаниям и др.; присвоение соответствующих статусов
14	Администрирование межбюджетных трансфертов	Выделение бюджетного финансирования субъектам Российской Федерации (субсидии, дотации и субвенции), софинансирование федеральных расходов со стороны субъектов РФ
15	Специализированный госзаказ	Закупка заказчиком товаров, работ и услуг для реализации специальных программ (например, гособоронзаказ, обустройство государственной границы, специальные стройки федерального значения)
16	Администрирование доходов и расходов бюджета	Основная деятельность ведомства, как, например, администрирование налогов
<b>Группа «Управление ресурсами»</b>		
17	Развитие государственной инфраструктуры	Управление развитием объектов инфраструктуры и связанными с ними земельными ресурсами
18	Управление природными (и земельными) ресурсами	Управление природными ресурсами, установление территорий с определенным режимом использования природных ресурсов, управление земельными ресурсами как специализированное полномочие органа власти, а также управление земельными ресурсами, связанное с использованием природных ресурсов
19	Управление развитием национального имущества	Управление различными объектами национального (государственного) имущества, включая акционерные общества, унитарные предприятия
<b>Группа «Типовые полномочия»</b>		
20	Типовые полномочия	Исполняются любым ведомством независимо от сферы деятельности. Например: определение штатной численности и структуры органа власти, подведомственных органов и организаций; бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств; государственные закупки для обеспечения нужд аппарата ведомства и т.д.

**Источник:** Составлена авторами.

## Характеристика существующего корпуса полномочий федеральных органов исполнительной власти

В результате проведенной в конце 2016 г. инвентаризации полномочий федеральных органов исполнительной власти, включая полномочия государственных внебюджетных фондов, а также Государственных корпораций по атомной энергии «Росатом» (далее – ГК Росатом) и по космической деятельности «Роскосмос» (далее – ГК Роскосмос), нами было выявлено 10450 полномочий<sup>3</sup>. Используя функциональную классификацию полномочий органов исполнительной власти (табл. 1), мы получили следующие количественные оценки (табл. 2).

Таблица 2

### Количественная оценка полномочий ФОИВ по функциональной классификации

Тип полномочий	Количественная оценка	
	Количество, ед.	Доля, %
Нормотворчество и государственная политика	3083	30
Организация и координация деятельности	802	8
Регуляторная деятельность (контрольно-надзорные, разрешительные, учетные полномочия)	1802	17
Операционное управление подчиненными силами и средствами (например, тушение пожаров, расследование преступлений и т.п.)	970	9
Типовые (инвариантные) полномочия	1703	16
Иные полномочия, отражающие специфику работы государственного аппарата в тех или иных сферах	2090	20

**Источники:** Составлена авторами (результаты инвентаризации полномочий федеральных органов исполнительной власти).

Столь значительное число полномочий по нормотворчеству и разработке государственной политики может быть обусловлено детализацией подобных полномочий в Положениях о ведомствах, поскольку в них фактически содержится перечень тех нормативных правовых актов, которые подлежат разработке и/или принятию органом власти.

Анализ полномочий показал, что наибольшим их количеством располагают министерства. Это объясняется, на наш взгляд, тем, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г.

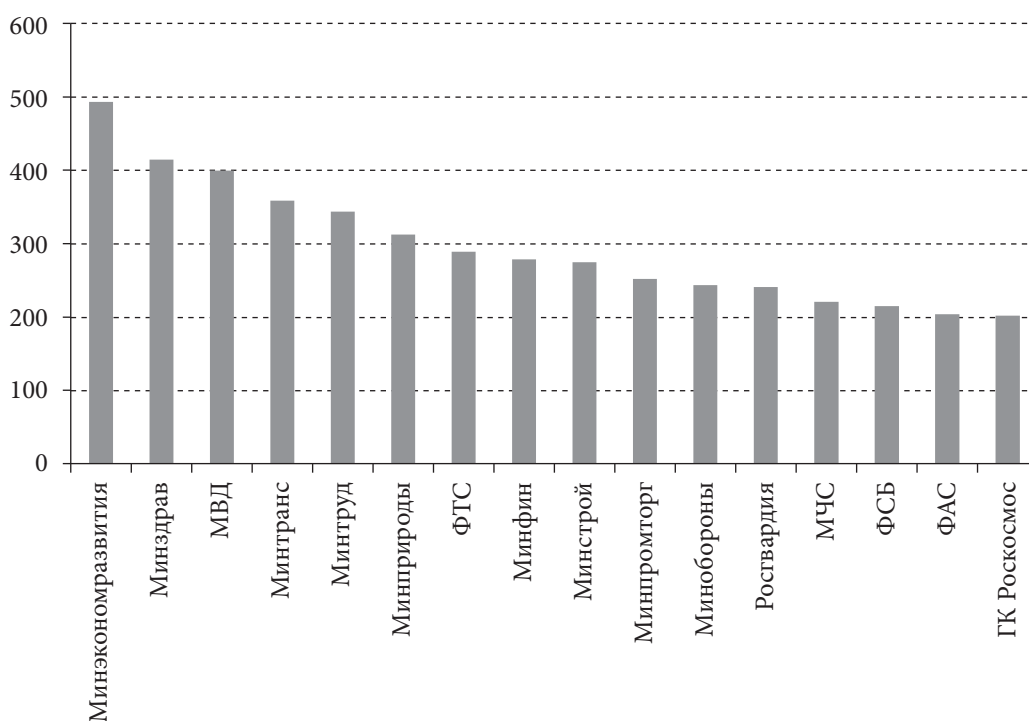
<sup>3</sup> Данные актуальны по состоянию на 1 декабря 2016 г.

№ 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральные министерства наделены полномочиями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, которые, в свою очередь, максимально детализированы в нормативных правовых актах.

Лидерами по количеству полномочий являются шесть министерств: Минэкономразвития России (494 ед.), Минздрав России (415 ед.) и МВД России (400 ед.), Минтранс России (359 ед.), Минтруд России (344 ед.) и Минприроды России (313 ед.). При этом на 17 ведомств приходится практически половина всех полномочий федеральных органов исполнительной власти (рис. 1). Менее всего полномочий было зафиксировано у ФОМС (38 ед.), Ростуризма (27 ед.) и СВР России (25 ед.).

Рисунок 1

### Федеральные органы исполнительной власти, обладающие наибольшим количеством полномочий

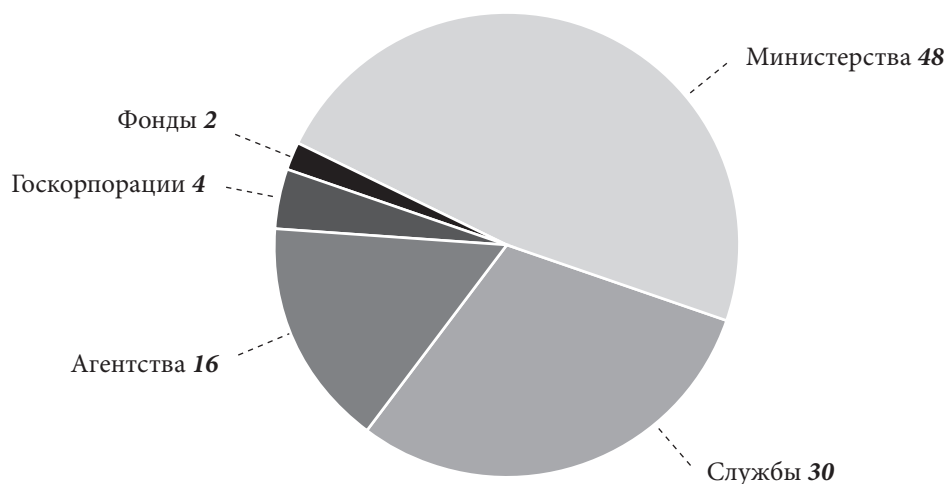


**Источник:** Расчеты авторов (результаты инвентаризации полномочий федеральных органов исполнительной власти).

Ввиду того что наибольшее количество полномочий являются нормотворческими, практически половина всех полномочий (48%) закреплена за министерствами, 30% – за службами, 15,6% – за агентствами, 3,4% – за государственными корпорациями, 2,2% – за государственными внебюджетными фондами (рис. 2).

Рисунок 2

### Распределение полномочий по типам ведомств, %



*Источник:* Расчеты авторов (результаты инвентаризации полномочий федеральных органов исполнительной власти).

Анализ распределения полномочий между ведомствами различных типов в разрезе функциональной классификации полномочий позволяет сделать помимо прочего ряд выводов относительно соответствия текущего состава полномочий ФОИВ установленной указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» классификации:

- Указом N 314 нормотворческие полномочия закреплены за министерствами, однако в настоящий момент министерства исполняют только три четверти (76%) таких полномочий. 19% нормотворческих полномочий осуществляют службы;
- согласно Указу N 314 полномочия по регулированию закреплялись за службами, тем не менее в настоящий момент службы осуществляют лишь 43% разрешительных полномочий. 32% разрешений выдается министерствами, и 20% – агентствами;
- полномочия по осуществлению государственного учета равномерно распределены между службами (38%) и министерствами (35%). Значительная часть таких полномочий (27%) приходится и на другие типы ведомств;
- по сравнению с разрешительными и учетными полномочиями распределение полномочий по государственному контролю и надзору в большей степени соответствует Указу N 314: 62% контрольных полномочий закреплены за службами, и 25% – за министерствами.

Базовым источником закрепления за ФОИВ полномочий в текущей практике государственного управления являются Положения о ведомствах, которые утверждаются либо указами Президента РФ, либо постановлени-

ями Правительства РФ, однако только 76% (7893) полномочий закреплены в указанных актах. Зафиксированы в иных актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации 15% (1536) полномочий, исполняются на основании непосредственно законодательных актов 8% (804) полномочий, и еще 1% (63) полномочий зафиксированы на уровне ведомственных актов.

Исполнение полномочия на основании ведомственного акта «по умолчанию» не следует считать нарушением принципов регулирования, поскольку право ведомству установить порядок и перечень полномочий в определенной сфере может быть делегировано напрямую федеральным законом.

Представленные количественные оценки подтверждают проблему отсутствия единообразных порядка и формы закрепления полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Для отдельных ФОИВ полнота регламентации деятельности органа власти Положением о ведомстве существенно отклоняется от среднего значения.

Так, практически вся деятельность Пенсионного фонда Российской Федерации определяется иными нормативными актами и не зафиксирована в Положении (92% полномочий ведомства). Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации, утвержденное постановлением ВС РФ от 27 декабря 1991 г. N 2122-1, не обновлялось с 1997 г. Хотя следует отметить, что данный пример не является типичным, так как для изменения положения о Пенсионном фонде Российской Федерации требуется принятие федерального закона.

Также большая часть полномочий ФНС России (76%), более половины полномочий ФСС (59%), Минфина России (57%) и Роспотребнадзора (51%) не закреплены в Положениях. Более 30 ведомств имеют долю полномочий, не установленную в Положениях и превышающую среднее значение.

Исполнение каждого полномочия может быть отнесено к определенной сфере и связано с расходованием бюджетных средств. Устоявшаяся отраслевая классификация полномочий ведомств в административной практике отсутствует, поэтому в ходе инвентаризации была проведена увязка полномочий со сферами бюджетной классификации расходов (рис. 3).

Наибольшее количество полномочий было отнесено к общераспространенным сферам «Национальная экономика» (3364 полномочия) и «Общегосударственные расходы» (2158 полномочий). Также значительное количество полномочий связано со сферами «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (1583 полномочия) и «Национальная оборона» (731 полномочие). Далее следуют полномочия, финансирование которых относится к расходам в социальной сфере, здравоохранении, социальной политике и образовании (1629 полномочий). От 100 до 300 полномочий были отнесены к сферам «Охрана окружающей среды», «Культура и кинематография» и «Физическая культура и спорт»; на каждую из оставшихся сфер бюджетной классификации приходится менее 100 полномочий.

Рисунок 3

### Распределение полномочий по сферам бюджетной классификации, %



**Источник:** Расчеты авторов (результаты инвентаризации полномочий федеральных органов исполнительной власти).

Итак, предлагаемый подход к определению понятия «полномочие федерального органа исполнительной власти» позволил провести комплексную инвентаризацию полномочий федеральных ведомств и получить их количественные оценки. Решение задач по сокращению размера государственного аппарата и повышению эффективности его деятельности должно осуществляться на принципах целесообразности и гибкости.

Объем ресурсов (финансовых, кадровых, имущественных и т.д.), предназначенный государством на управление тем или иным объектом, отраслью или сферой, должен четко соотноситься с базовыми экономическими параметрами. Для этого на первом этапе необходимо однократно провести «содержательный» аудит деятельности федеральных органов исполнительной власти и заложить принципы обязательной увязки полномочий ведомств и ресурсов на их исполнение. Инструментальной основой предлагаемой системы учета полномочий ведомств может стать автоматизированный Реестр полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Результаты проведенной инвентаризации могут иметь практическое применение при создании Реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти, как на стадии его проектирования в части функциональной и отраслевой классификации полномочий, так и на стадии его непосредственного наполнения.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпухин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти. Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 12–22.
2. Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 7–37.
3. Козырин А.Н. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: учебн. пособие / А.Н. Козырин, Е.К. Глушко, М.А. Штатина. Под ред. А.Н. Козырина. – Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: ТЕИС, 2006.
4. Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 94–99.
5. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко и др.; Государственный университет – Высшая школа экономики. – М.: Институт государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшая школа экономики, 2010.
6. Плаксин С.М., Стырин Е.М., Жулин А.Б. Подходы к формированию реестра полномочий федеральных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 3. – С. 7–28.
7. Фролов С.С. Социология организаций. Учебник. – М.: Гардарики, 2001.
8. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 3–23.
9. Bang H., Esmark A. Good Governance in Network Society: Reconfiguring the Political from Politics to Policy. Administrative Theory & Praxis. 2009. Vol. 31. N. 1. P. 7–37.
10. Goldsmith S., Eggers W. Governing by Network: The New Shape of the Public Sector, Brookings Institution Press, 2004.
11. Kjaer A. Governance, Cambridge: Polity, 2004.
12. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government, Addison-Wesley Publ. Co. 1992. P. 427.
13. Osborne S. The New Public Governance? Public Management Review. 2006. Vol. 8. N. 3. P. 377–387.

# FEDERAL EXECUTIVE BODIES' POWERS: QUANTITATIVE ANALYSIS AND CLASSIFICATION

---

## **Alexandr Knutov**

Senior researcher, Institute for Public and Municipal Administration, NRU HSE.  
Address: National Research University Higher School of Economics.  
20 Myasnitskaya Str. 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: Aknutov@hse.ru

## **Lyaylya Sinyatullina**

Head of the Department of Perspective Research, Center for Government  
Activity Analysis, Institute for Public and Municipal Administration, NRU HSE.  
Address: National Research University Higher School of Economics.  
20 Myasnitskaya Str. 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: Lsinyatullina@hse.ru

## Abstract

The issue of the state machinery optimal size remains actual until now. The experts' community has reached the agreement on the necessity to decrease the size of government and increase its activity effectiveness. Unfortunately, it is not enough to have the quantitative assessments that not only confirm the actuality of the task emphasized above but also reflect the dynamic change of the government size. In order to obtain such assessment the federal executive bodies' powers inventory took place at the end of 2016. In the inventory process 10.4 thousand federal executive bodies powers were outlined. This is 45% more than in 2010 and practically is twice as more than in 2003. The article provides the complete quantitative analysis of powers in different aspects including the dimensions of federal executive bodies, functional classification, government bodies' types, sources of powers fixation and budgetary classification areas. In addition, in order to systematize the obtained results from the federal executive bodies' powers analysis we provide the definition of the term "federal executive body power" and functional classification that includes twenty basic types. The classification described in the article can be applied in practice in order to form the federal executive bodies' powers system and their allocated resources capacity.

**Keywords:** federal executive body; power; public function; classification of powers; resource capacity.

**Citation:** Knutov, A. & Sinyatullina, L. (2018). Polnomochiya federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti: kolichestvennyy analiz i klassifikatsiya [Federal Executive Bodies' Powers: Quantitative Analysis and Classification]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 109–125 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Bachilo, I.L., Lapina, M.A. & Karpuhin, D.V. (2016). Metodologiya Sistemizatsii funktsiy i polnomochiy v sisteme federalnykh organov ispolnitel'noy vlasti [The Methodology of



- Powers and Functions Systematization in the System of Federal Executive Authorities]. *State and Law*, no 3, pp. 12–22.
2. Obolonsky, A.V. (Ed.) (2009). *Gosudarstvennaya Sluzhba: Kompleksnyi Podkhod, Uchebnik* [Public Service: Comprehensive Approach. Textbook]. Moscow: Delo.
  3. Klimenko A.V., Minchenko O.S. (2016) *Polnomochiya, functsii i uslugi ispolnitelnoi vlasti: sootnoshenie, classificatsiya i osnovnye haracteristiki* [Powers, Functions and Services for Executive Authorities: Relationship, Classification and Key Features]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–37.
  4. Maly, A.F. (2001). *Gosudarstvennaya vlast' kak pravovaya kategoriya* [Government Power as the Category of Law]. *State and Law*, no 3, pp. 94–99.
  5. Zhulin, A.B., Kuksa, T.L. & Nikolenko, A.A. (2010). *Reestr polnomochiy federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti: ekspertnaya systematizatsiya i analiz deyatelnosti* [Federal Executive Authorities Powers Register: Expert Systematization and Activity Analysis]. Moscow: HSE.
  6. Plaksin, S.M., Styrin, E.M. & Zhulin, A.B. (2017). Podkhody k formirovaniyu reestra polnomochiy federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [Approaches to the Formation of the Powers Register for Federal Executive Bodies]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–28.
  7. Frolov, S.S. (2001). *Sotsiologiya organizatsii* [Sociology of Organizations]. Moscow.
  8. Habrieva, T.Y., Nozdrachev, A.F. & Tihomirov, Y.A. (2006). Administrativnaya reforma: resheniya i problemy [Administrative Reform: Solutions and Problems]. *The Journal of Russian Law*, no 2, pp. 3–23.
  9. Bang, H. & Esmark, A. (2009). Good Governance in Network Society: Reconfiguring the Political from Politics to Policy. *Administrative Theory & Praxis*, vol. 31, no 1, pp. 7–37.
  10. Goldsmith, S. & Eggers, W. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institution Press.
  11. Kjaer, A. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
  12. Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publ. Co.
  13. Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, no 3, pp. 377–387.