Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

ЗАХАРОВА Марина Анатольевна

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

12.00.14 – административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
А.Ю. Соколов

Саратов – 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение……..3

Глава 1. ***Правовые основы организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти……..19***

1.1. Понятие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их административно-правового статуса…….19

1.2. Правовая организация территориальных структур центральных органов государственного управления в истории советского и российского государственного строительства……..42

1.3. Нормативное основание организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их виды ..…….76

1.4. Принципы организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти……..……..109

Глава 2. ***Правовые основы компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти……133***

2.1 Понятие и структура компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти…….133

2.2 Правовое регулирование взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации…….150

2.3 Правовые вопросы организации и компетенции территориальных органов центральных органов исполнительной власти в зарубежных федеративных государствах (на примере США и ФРГ)……..167

Заключение…….198

Библиографический список……204

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертации. Территориальные звенья федеральной исполнительной власти являются неотъемлемым элементом системы государственного управления в федеративном государстве, и от того, насколько эффективно они организованы, во многом зависит качество реализации исполнительной власти и поступательное развитие всех областей, отраслей и сфер государственного управления. Создание таких структур имеет конституционно-правовое основание (ч. 1 ст. 78 Конституции Российской Федерации[1]), однако до настоящего времени федеральным законодателем не предпринималось попыток систематизировать нормы, регламентирующие организацию и деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Подзаконное нормативно-правовое регулирование статуса данных органов, состоящее из ряда актов Президента и Правительства Российской Федерации, имеет бессистемный характер, не позволяя с достаточной степенью эффективности организовать их функционирование. В первую очередь обращает на себя отсутствие нормативно определённой дефиниции территориальных органов, что способствует отнесению к таковым структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти, не имеющих дислокации на территории федеральных округов, субъектов Российской Федерации, иных территориях и фактически функционирующих в центральном аппарате. Этот же фактор является и причиной отсутствия во многих случаях у географически рассредоточенных звеньев федеральных органов исполнительной власти статуса территориальных органов, что не позволяет распространить на них общие нормы об их организации и компетенции, взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

---

[1] Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Установление основ организационно-правового статуса территориальных органов правительственными постановлениями обусловливает невозможность их применения к деятельности Президента Российской Федерации по организации территориального управления в системе тех федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми он осуществляет. Таким образом, акты Правительства Российской Федерации не являются в полной мере универсальными и не могут служить нормативной основой для организации всей системы территориальных органов.

До сегодняшнего дня не выработано единого подхода к определению организационно-правовых форм территориальных органов, что позволяет их устанавливать произвольно при утверждении схем размещения территориальных органов без учёта функционального содержания их деятельности, которое во многих случаях не имеет специфики.

Кроме того, не отражены в нормативных правовых актах принципы организации территориальных органов, что проявляется в отсутствии условий их формирования и способствует учреждению без достаточных к тому оснований территориальных звеньев федеральных органов исполнительной власти, их упразднению, укрупнению, выделению выше- и нижестоящих территориальных структур, дублированию полномочий территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Компетенционные вопросы правового статуса территориальных органов включают проблемы правового регулирования их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Нормативное основание такого взаимодействия, установленное в правительственном постановлении, распространяется на ограниченное число случаев, что порождает проблему неурегулированности направлений, форм и порядка взаимодействия территориальных органов и иных имеющих территориальную сферу деятельности структур целого ряда федеральных органов

исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Изложенные вопросы подтверждают актуальность и своевременность представленной темы исследования в деле совершенствования нормативно-правового регулирования, что обусловлено проблемами организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, и свидетельствуют о её востребованности с научно-теоретической и практической точек зрения.

Степень научной разработанности темы. Проблематика системной и структурной организации исполнительной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации является одной из наиболее востребованных в науке административного права, что подтверждают многочисленные научные статьи в различных изданиях и монографическая литература, включая диссертационные работы.

До настоящего времени была предпринята всего одна попытка комплексного научного рассмотрения проблем организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Автором соответствующей кандидатской диссертации И.Ю. Маньковским были исследованы вопросы правового регулирования статуса территориальных органов, порядок их формирования, внутренняя организация, полномочия, включая и те, которые обеспечивают их взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления[1]. Однако данная работа была защищена в 2005 году, когда в русле административной реформы система и структура федеральных органов исполнительной власти на основании соответствующего указа Президента Российской Федерации[2] приобрели

[1] См.: *Маньковский И.Ю.* Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. 217 с.

[2] См.: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

новый формат и фактически носили характер апробации. Однако структура федеральных органов исполнительной власти к настоящему времени претерпела существенные изменения: «классический» вариант распределения функций между федеральными министерствами, службами и агентствами, оставшийся практически в неизменном виде, характерен для небольшого числа министерств, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, включая Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Данное обстоятельство отразилось и на системе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, что делает целесообразным новое исследование организационного и компетенционного элементов их правового статуса. Кроме того, в работе И.Ю. Маньковского в рамках отдельного параграфа не исследованы вопросы нормативно-правового регулирования территориальных звеньев центральных органов государственного управления в истории советского законодательства, что могло бы показать тенденции и эволюцию развития территориальных структур с возможным учётом положительного опыта и недостатков предыдущего этапа государственного строительства. В данной диссертации также нет раздела, в котором затрагивались бы вопросы организации территориальных звеньев центральной исполнительной власти в развитых федеративных государствах Запада, что могло бы быть использовано для сопоставления с отечественным вариантом организации подобных структур и возможной её оптимизации.

Отдельные вопросы, связанные с исследуемой тематикой, были подвергнуты научному анализу в работах учёных-конституционалистов. В частности, проблемы конституционализации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (их центральных и территориальных звеньев)

поднимались в диссертационной работе К.В. Чепрасова[1]. Схожие вопросы в контексте конституционно-правовых моделей взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти ранее были рассмотрены в диссертации В.Г. Чуракова[2].

Следует отметить также значительный вклад в развитие науки административного права К.В. Черкасовым в части исследования проблем территориального государственного управления в Российской Федерации, затрагивающих в том числе вопросы организации и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, что выразилось в опубликовании многочисленных научных работ и защите докторской диссертации[3]. В частности, им была обоснована целесообразность оптимизации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на уровне федеральных округов и определены её направления.

Вместе с тем проведённый обзор диссертационных и иных монографических исследований позволяет констатировать необходимость комплексного анализа вопросов организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на современном этапе с обращением к опыту отечественного и зарубежного правового регулирования данной сферы общественных отношений.

Таким комплексным научным исследованием и является представленная работа; в ней сформулированы имеющие научное обоснование предложение

---

[1] См.: *Чепрасов К.В.* Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2014. 246 с.

[2] См.: *Чураков В.Г.* Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010. 178 с.

[3] См.: *Черкасов К.В.* Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 600 с.

прикладного характера, направленные на усовершенствование организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Объектом исследования служат общественные отношения, возникающие по поводу организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также реализации их административно-правового статуса в целом.

Предметом исследования выступают нормы административного права, устанавливающие организационно-правовые формы и модели территориальной организации, а также компетенцию как элемент административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является выработка на научной основе практических предложений, направленных на системное усовершенствование территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, включая оптимизацию их организационного-правого статуса и взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Целью диссертационного исследования предопределены постановка и решение следующих задач:

– выявить признаки территориальных органов федеральных органов исполнительной власти сформулировать их понятие;

– определить понятие и выявить структуру административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– обобщить опыт организации территориальных звеньев центральных органов государственного управления в истории советского и российского государственного строительства;

– дать характеристику нормативно-правовому регулированию организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– обобщить все подходы к установлению видов (организационно-правовых форм) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– определить соотношение территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с территориальными структурами других государственных органов и иных публично-властных субъектов;

– установить принципы организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– обобщить условия, не требующие создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– систематизировать имеющиеся подходы в изучении территориального построения системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, выделив соответствующие такому построению способы;

– рассмотреть организационные вопросы соотношения и параллельного сосуществования отраслевых и функциональных органов исполнительной власти (с их территориальными звеньями) и территориальных министерств;

– определить структуру и особенности компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– выявить модели установления компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– обобщить правовое регулирование взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– рассмотреть вопросы организации и компетенции территориальных структур центральных органов исполнительной власти в зарубежных федеративных государствах;

– сформулировать и обосновать предложения и рекомендации по усовершенствованию системы нормативных правовых актов, регулирующих организацию и компетенцию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Методологическую основу диссертации составили общенаучные и частнонаучные методы познания (формально-логический, системно-структурный, историко-правовой, сравнительно-правовой, технико-юридический и иные), присущие юридической науке, применение которых в совокупности позволило решить задачи, поставленные в настоящей диссертационной работе.

Так, с помощью формально-логического метода сформулирован ряд дефиниций, используемых по отношению к центральному аппарату и территориальным органам федеральных органов исполнительной власти; осуществлён анализ действующих федеральных нормативных правовых актов с позиций совершенствования существующей организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Использование системно-структурного метода позволило установить место территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в числе прочих государственных структур, имеющих территориальную сферу деятельности. Задействование историко-правового метода выразилось в исследовании правовой организации территориальных структур центральных органов государственного управления в истории советского и российского законодательства. Сравнительно-правовой метод применён для соотнесения российского варианта нормативно-правового регулирования данной сферы отношений с законодательством отдельных федеративных государств Запада.

Теоретическая основа исследования. Рассмотрение особенностей организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти было осуществлено в работе с учётом достижений таких отраслей юридической науки, как общая теория государства и права с использованием современных инноваций наук конституционного и административного права.

В обоснование ряда теоретических положений автор изучил работы по тематике теории государства и права С.С. Алексеева, В.Л. Кулапова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, В.М. Сырых и др.

При рассмотрении вопросов организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также в целом административного права диссертант опирался на труды отечественных учёных-административистов: А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, А.С. Дугенца, И.Ш. Килясханова, В.Я. Кикотя, Н.Н. Ковалёвой, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, П.И. Кононова, М.В. Костенникова, А.В. Куракина, Б.М. Лазарева, М.А. Лапиной, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, Ю.И. Мигачёва, Д.М. Овсянко, Г.И. Петрова, М.П. Петрова, Л.Л. Попова, Н.Ф. Поповой, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, С.В. Тихомирова, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, К.В. Черкасова, В.А. Юсупова, А.Ю. Якимова, Ц.А. Ямпольской и др. Кроме того, исследуя вопросы правового статуса территориальных структур центральной исполнительной власти ФРГ, автор использовал труды по административно-правовой тематике таких германских учёных, как Т. фон Данвитц, Й. Ипсен, Ш. Найдхардт, А. Пфайффер, К. Ритген, Й.Ф. Терхехте, Э. Шмидт-Ассманн, Д. Элерс и Х.-У. Эриксен.

Нормативная основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отдельные вопросы организационного и компетенционного элементов,

составляющих правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, включая также законодательные и иные нормативно-правовые акты зарубежных федеративных государств (США и ФРГ) по состоянию на 15 ноября 2016 г.

Эмпирической базой исследования послужили материалы практики Конституционного Суда Российской Федерации, отражающие проблемы правового статуса субъектов государственного управления, в том числе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; ненормативные акты федеральных органов исполнительной власти; информационно-методические указания отдельных органов исполнительной власти.

Научная новизна работы определяется совокупностью поставленных в ней задач и состоит в том, что на основе анализа федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих административно-правовые отношения, было проведено комплексное исследование организационных и компетенционных проблем установления и реализации правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и подготовлены предложения, связанные с совершенствованием федерального законодательства.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, содержащие элементы новизны:

1. Сформулировано *определение понятия территориальных органов федерального органа исполнительной власти*: это входящие в систему соответствующего федерального органа исполнительной власти и имеющие организационно-территориальное обособление государственные органы, географически рассредоточенные по территории Российской Федерации и предназначенные для реализации функций и полномочий данного федерального органа на определённой территории посредством

установленных организационных и правовых форм и методов управленческой деятельности.

2. Предложена дефиниция *административно-правового статуса территориальных органов федерального органа исполнительной власти* – это их правовое положение среди других участников административно-правовых отношений, характеризующееся наличием структурно-организационного и компетенционного блоков элементов, обеспечивающих надлежащее функционирование федерального органа исполнительной власти, в системе которого они состоят, и решение поставленных перед ним задач в пределах установленной территории деятельности.

3. В зависимости от повторяемости наименований при учреждении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти выявлены их типичные и нетипичные организационно-правовые формы. Типичные характерны для группы органов исполнительной власти, нетипичные имеют уникальные обозначения и присущи отдельным федеральным органам. Типичными являются управления, департаменты, отделы (отделения) и инспекции; нетипичными – военные комиссариаты, оперативные бюро, центры специального назначения, министерства, представительства, региональные центры.

4. Установлены четыре варианта организации федеральных государственных инспекций, когда они: а) являются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти (инспекции труда, налоговые инспекции); б) представляют собой централизованную иерархическую структуру в системе какого-либо федерального органа исполнительной власти, звенья которой встроены в аппарат территориальных органов данного органа (Госавтоинспекция, ГИМС); в) представляют собой централизованную иерархическую структуру в системе какого-либо федерального органа исполнительной власти с собственной территориальной организацией без обозначения географически рассредоточенных звеньев как

территориальных органов (ВАИ); г) создаются в качестве федеральных государственных учреждений (уголовно-исполнительные инспекции). Предлагается единый вариант организации федеральных государственных инспекций как территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с контрольно-надзорными полномочиями в целях унификации их организационно-правового статуса. Данное предложение аргументировано в тексте диссертации.

5. Выявлены обстоятельства, при наличии которых учреждение территориальных органов федеральных органов исполнительной власти нецелесообразно: а) единственной функцией органа (министерства) является выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности; б) орган исполнительной власти (федеральное агентство) реализует функции по оказанию государственных услуг через подведомственные ему организации; в) контрольно-надзорная деятельность органа исполнительной власти (федеральной службы) носит циклический характер и не требуется повседневного наблюдения за деятельностью подконтрольных объектов на местах; г) полномочия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в определённых отраслях государственного управления разграничены таким образом, что выполнение управленческих функций федеральным органом исполнительной власти не требует их реализации в каких-либо территориальных единицах; д) на территории Российской Федерации отсутствуют объекты, на которые направлена деятельность федеральных органов исполнительной власти.

6. Обобщены все подходы к территориальному построению системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и выявлены способы такого построения, когда они создаются: 1) по федеральным округам; 2) по экономическим районам 3) по субъектам Российской Федерации; 4) по межрайонному принципу; 5) по муниципальным

районам, городским округам и другим муниципальным образованиям; 6) по внутригородским районам; 7) на основе особых межрегиональных принципов: а) по бассейновому принципу; б) по железным дорогам; в) по атомным электростанциям и иным объектам атомной энергетики; 8) за пределами Российской Федерации.

7. Для целей установления организационно-правового статуса отдельных структур, именуемых в настоящее время территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, но по сути являющихся структурными подразделениями центрального аппарата, сформулировано определение понятия *центрального аппарата федерального органа исполнительной власти*: это главный структурный элемент единой вертикальной системы управления федерального органа исполнительной власти, включающий его руководство, совокупность подразделений различной отраслевой, функциональной и иной направленности и их работников, выделенных относительно иных звеньев системы данного органа (территориальных органов, подведомственных государственных организаций, представительств за рубежом) посредством наделения их полномочиями системообразующего характера.

8. Выделены следующие модели установления компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: 1) модель, состоящая в предоставлении территориальным органам всего комплекса функций и полномочий, изложенных в положении о соответствующем федеральном органе исполнительной власти (за исключением нормотворческих функций); 2) модель, требующая дробления функций федерального органа исполнительной власти с созданием специальных территориальных органов для их реализации; 3) модель, предполагающая структурирование компетенции отдельных территориальных органов с выделением в них подразделений, выполняющих специальные функции контроля и надзора; 4) модель, предполагающая

выполнение территориальным органом отдельной функции федерального органа исполнительной власти, в то время как для реализации остальных функций создаются подведомственные государственные учреждения или предприятия.

9. Обосновано предложение по урегулированию общих принципов организации и компетенции территориальных органов федеральной исполнительной власти в нормах предлагаемого к принятию Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», в которых необходимо: 1) определить и разграничить полномочия по учреждению территориального органа федерального органа исполнительной власти и по его формированию; 2) регламентировать вопросы назначения на должность руководителей территориальных органов, определения структуры аппарата, штатной численности, комплектования их состава, реорганизации и упразднения территориальных органов; 3) ограничить возможность формирования территориальных органов с названием, отличающимся от управлений, если подобные структуры не имеют специфического целевого предназначения, исторически сложившегося наименования вкупе с особым предназначением или не находятся в иерархической связи с вышестоящим управлением; 4) отразить многозвенное иерархическое построение территориальных органов при усложнённой территориальной организации деятельности соответствующего федерального органа с недопущением создания территориальных звеньев федеральных органов исполнительной власти без предоставления им статуса территориальных органов; 5) отразить общие требования к взаимодействию территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с указанием сфер, вопросов, принципов, форм и порядка такого взаимодействия; 6) установить обязанность федеральных органов исполнительной власти, в системе которых созданы территориальные органы, по принятию административных регламентов их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации. Аргументация данных предложений содержится в тексте диссертации.

Теоретическая и практическая значимость представленной диссертационной работы определяется актуальностью и новизной поднятых в ней проблем и предлагаемых для их устранения решений.

Выводы и теоретические положения, сделанные в диссертации, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях по вопросам организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Содержащиеся в работе предложения практического характера по совершенствованию российского законодательства в сфере организации федеральной исполнительной власти могут быть учтены в нормотворческой деятельности федерального законодателя.

Авторские выводы и предложения можно использовать при подготовке учебной и учебно-методической литературы по административному праву, а также в процессе преподавания учебной дисциплины «Административное право» в профильных образовательных организациях высшего образования.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обусловлены актуальностью, методологией, сформулированной целью и решёнными задачами, точно определёнными объектом и предметом исследования, широким спектром использованных библиографических источников, эмпирической базой. Основные наиболее значимые положения административно-правовой теории, касающиеся организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, комплексно исследованы и критически оценены с позиции соответствия их положениям правовой теории и федерального законодательства.

Апробация результатов исследования осуществлялась в следующих формах:

– обсуждение и одобрение диссертации на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

– опубликование научных работ по теме диссертации в периодических изданиях, в том числе в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки РФ;

– участие в научно-практических конференциях: Всероссийской конференции «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права» (г. Ставрополь, 21–26 апреля 2014 г.); Международной заочной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 18 ноября 2014 г.); Всероссийской научной конференции «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права» (г. Ставрополь, 16–17 апреля 2015 г.); второй ежегодной Международной научно-практической конференции «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.); Международной научно-практической конференции «VII Саратовские правовые чтения (г. Саратов, 29–30 сентября 2016 г.).

Структура диссертации обусловлена поставленной проблематикой, объектом, предметом и соответствует задачам, логике и целям исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

1.1 Понятие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их административно-правового статуса

Понятие территориального органа федерального органа исполнительной власти. Нормативно определённого определения понятия территориального органа федерального органа исполнительной власти не существует. Вряд ли в качестве такового можно рассматривать содержащееся в Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (п. 5.1) его определение как *государственного органа, находящегося в подчинении федерального органа исполнительной власти*, поскольку оно содержит только один его признак – подчинённость соответствующему органу. Для того чтобы определить понятие территориального органа федерального органа исполнительной власти, необходимо, прежде всего, обратиться к ключевым понятиям («орган», «орган государства», «орган государственной исполнительной власти»), исходя из которых можно выявить его сущность, а также обозначить его характерные признаки.

В словарях орган (от греч. organon – орудие, инструмент) согласно одному из значений рассматривается как организация или учреждение, выполняющие определённые задачи в той или иной области общественной жизни[1]. Орган государства необходимо понимать в качестве звена механизма государства, участвующего в осуществлении определённых функций государства и наделённого в связи с этим властными полномочиями[2]. Д.Н. Бахрах при определении понятия органа государства упор делает на то, что это, прежде всего, коллектив людей – организованный коллектив (за исключением единоличных органов – Президент России, губернатор), являющийся самостоятельной частью государственного аппарата, наделённой

---

[1] См.: Словарь иностранных слов. 10-е изд., стереотип. М. : Рус. яз., 1983. С. 349.
[2] См.: *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права : учебник. М. : Юристъ, 2004. С. 86.

собственной компетенцией, выполняющей публично-властные функции, структура и деятельность которой нормативно урегулированы[1]. Органы государственной исполнительной власти являются разновидностью государственных органов наряду с законодательными и судебными органами.

Сообразно принципу структурного деления единой государственной власти на три ветви дефиницию понятия органа исполнительной власти необходимо формулировать исходя из его функционального предназначения, из родовой направленности его деятельности, характеризующей его как орган именно данной ветви власти. Речь идёт об управленческой исполнительно-распорядительной сущности его компетенции. Таким образом, орган государственной исполнительной власти (орган государственного управления) как звено государственного аппарата является государственной организацией, наделённой управленческой компетенцией и выполняющей задачи и функции государства посредством исполнительно-распорядительной деятельности[2].

Признаки территориального органа федерального органа исполнительной власти производны от признаков общего родового понятия – органа исполнительной власти, но полностью их не повторяют ввиду подчинённого характера деятельности, чем обусловлены как организационные, так и компетенционные особенности правового статуса территориальных органов.

К признакам территориальных органов федеральных органов исполнительной власти можно отнести следующие:

1) они представляют собой относительно обособленный элемент государственного аппарата, являясь неотъемлемой частью единого государственного организма. Обособленность обусловлена наличием

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2007. С. 154.

[2] См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право : учебник для бакалавров. М. : Юрайт, 2014. С. 87.

конституционно установленного статуса *органа*. Вместе с тем отдельные авторы придерживаются мнения, согласно которому определение территориальных органов федеральных органов государственного управления в качестве органов исполнительной власти является юридически ошибочным, поскольку их компетенция и деятельность производны от компетенции и деятельности соответствующих центральных органов исполнительной власти, а наличие у них публично-властных правомочий не должно выступать основанием для такого подхода. Будучи звеньями иерархии государственного управления, они имеют свойства непостоянства и изменяемости[1]. По мнению Ю.М. Козлова, их сущность определяется тем, что наличием территориальных звеньев обеспечивается та или иная степень оснащённости субъектов государственного управления «рабочим механизмом», который позволяет организовать процесс исполнительно-распорядительной деятельности, учитывая отраслевые, межотраслевые и иные особенности. Данный механизм имеет своим предназначением лучшую организацию исполнительной власти[2].

Не отрицая справедливости последнего высказывания, отметим, что, на наш взгляд, территориальные органы – это тоже органы исполнительной власти, это инструменты, используя которые, Российская Федерация выполняет поставленные задачи. Непостоянность и изменяемость вряд ли может быть аргументом для игнорирования их как органов исполнительной власти, поскольку сами министерства, службы и агентства, в системе которых они функционируют, также непостоянны и изменяемы. Их выделение в организационно-территориальном отношении, выведение за рамки центрального аппарата, вхождение в систему, но не в структуру соответствующего федерального органа также определяют определённую степень обособленности территориальных органов. Однако следует

---

[1] См.: *Агалов К.В.* Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовые основы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15.

[2] См.: *Козлов Ю.М.* Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского университета. Сер. «Право». 1992. № 4. С. 8.

подчеркнуть всё же их относительную обособленность, поскольку они находятся в иерархической связи с соответствующим федеральным органом;

2) их существование в таком формате, т.е. в формате территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, обусловлено государственным устройством России как федеративного государства. В унитарных государствах на местах также создаются территориальные звенья центральных органов исполнительной власти, но по своему организационно-правовому статусу и компетенции они отличаются ввиду наличия одного уровня организации государственной исполнительной власти. В федеративных же государствах создание территориальных органов в значительной степени определяется разграничением полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти;

3) они действуют в пределах конкретной территории (имеют территориальный масштаб деятельности). При этом данная территория определяет не только пространственные пределы реализации функций и полномочий данных органов, но и их местонахождение. Их аппарат должен быть расположен в соответствующих территориальных единицах (федеральных округах, экономических районах, субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях и др.);

4) территориальные органы относятся к числу коллективных субъектов административного права, поскольку всегда представляют собой коллектив людей – государственных служащих, а также иных работников, не замещающих должности государственной службы (к ним относятся архивариус, комендант здания, бухгалтер, заведующий бюро пропусков, заведующий копировально-множительным бюро, заведующий хозяйством и пр.[1]). Особенностью территориальных органов в отличие от федеральных министерств, в систему которых они входят, является отсутствие в их составе

[1] См.: Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М. : Норма, ИНФРА-М, 2016. С. 139.

лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Руководители территориальных органов таковыми не являются[1]. Территориальные органы нужно отличать от представителей федерального органа исполнительной власти, которые осуществляют его полномочия на отдельных территориях; они являются государственными служащими, которые замещают должности в центральном аппарате федерального органа[2];

5) территориальные органы по форме организации могут быть как единоначальными, так и коллегиальными. Как известно, органы исполнительной власти по данному классификационному признаку подразделяются на единоличные, единоначальные и коллегиальные[3].

Единоличных территориальных органов, то есть органов, состоящих из одного должностного лица, действующего от имени данного органа и самостоятельно принимающего властные решения, не предусмотрено, а если точнее, то такие должностные лица не являются территориальными органами.

Основной формой организации территориальных органов является единоначалие, что проистекает из организационно-правового статуса федеральных органов (министерств и иных), в систему которых они входят, как единоначальных – по общему правилу – органов, за исключением федеральных служб и федеральных агентств, если их коллегиальная организация прямо предусмотрена в положении о них[4]. Единоначалие

---

[1] См.: Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 янв.; СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1585.

[2] См.: п. 5.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 27 августа 2015 г.) // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

[3] См.: Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012. С. 144.

[4] См.: п. 3, 4, 5 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22 июня 2010 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2010. № 26. Ст. 3331.

предполагает решение вопросов и принятие по ним юридически значимых решений самостоятельно руководителем органа. Нормативно установлено, что на руководителя территориального органа, организующего его деятельность, возлагается персональная ответственность за осуществление территориальным органом функций, которые на него возложены[1]; данное правило подчёркивает единоначальный характер организации территориальных органов.

Коллегиальность как форма организационного построения органа имеет место тогда, когда вопросы, подведомственные органу, рассматриваются и разрешаются должностными лицами органа совместно, на заседаниях, большинством голосов с принятием юридически значимых решений. Деятельность федеральных служб в административно-политической области, направленная на обеспечение безопасности, связана с необходимостью принятия предельно взвешенных и ответственных решений; этим может быть обусловлена коллегиальная организация как их самих, так и действующих в их системе территориальных органов[2]. Например, в территориальных органах, относящихся к Федеральной службе исполнения наказаний, для рассмотрения важнейших вопросов, связанных с деятельностью учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, и принятия решений создаётся коллегия в составе начальника территориального органа ФСИН России, его заместителей, начальников таких подразделений территориального органа ФСИН России, как организационно-аналитическое, а также подразделение собственной безопасности, председателя Совета региональной организации ветеранов территориального органа ФСИН России; решение коллегии принимается после всестороннего обсуждения по каждому вопросу повестки заседания

---

[1] См.: п. 9.12 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 27 августа 2015 г.) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

[2] См., например: *Агапов А.Б.* Административное право : учебник для бакалавров. 9-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014. С. 141–142.

большинством голосов его членов и объявляется приказом территориального органа ФСИН России[1]. Однако даже в случаях совместного принятия решений по важнейшим вопросам членами коллегии, коллегиальность сочетается с единоначалием, поскольку по иным вопросам руководитель органа самостоятелен в принятии решений;

6) территориальные органы образуются и функционируют на фундаменте нормативных правовых актов (Конституции Российской Федерации, законов и подзаконных актов). В п. 9.8 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти прописано, что территориальный орган должен осуществлять свою деятельность в соответствии с российским законодательством, а также исполняя требования положения о федеральном органе исполнительной власти и положения о данном территориальном органе. Он может быть организован только в том случае, если в положении о соответствующем федеральном органе будет указание на то, что он выполняет свои функции как непосредственно, так и через территориальные органы. Более подробно о нормативно-правовом регулировании организации и деятельности территориальных органов речь будет идти в третьем параграфе настоящей главы;

7) территориальные органы выполняют свойственные им задачи и функции, используя для этого соответствующие организационные и правовые формы и методы управленческой деятельности (их должностные лица наделены в связи с этим государственно-властными полномочиями, в том числе возможностью применения не только мер убеждения и стимулирования, но и в случае необходимости мер административного принуждения). Что касается форм управленческой деятельности, то возможность их

[1] См.: п. 1, 2, 10 Примерного положения о коллегии территориального органа Федеральной службы исполнения наказаний, утв. Приказом Федеральной службы исполнения наказаний от 5 июля 2011 г. № 394 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 11.

использования ограничена, поскольку территориальные органы не уполномочены принимать нормативные правовые акты[1] по вопросам реализации внешнеуправленческих функций независимо от наличия компетенции федерального органа по осуществлению нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности. Правовые акты общеобязательного характера, принимаемые территориальным органом, могут затрагивать вопросы сугубо внутриорганизационной деятельности. Кроме того, формы управленческой деятельности территориального органа могут воплощаться в принятии правоприменительных актов (предписаний индивидуального характера) и конкретно-организационных мероприятиях;

8) территориальные органы имеют соответствующий блок полномочий, под которыми понимается совокупность нормативно установленных прав и обязанностей, предоставленных в целях надлежащего выполнения ими определённого круга государственно значимых задач и осуществления соответствующих функций; полномочия выступают неотъемлемым элементом компетенции территориального органа. Эти полномочия производны от полномочий соответствующего федерального органа;

9) территориальные органы имеют свою организационную структуру аппарата, включающую внутренние подразделения (руководство в лице руководителя территориального органа и его заместителей, отделы как основные структурные единицы аппарата, канцелярии, архивы и пр.), связанные единством целей, для реализации которых они образованы;

10) территориальные органы имеют обособленное имущество, включая материальную базу (помещения, оргтехнику и др.) и финансовые средства (расчётный счёт и другие счета в отделениях банков, денежные ресурсы), необходимые для достижения его целей и выполнения поставленных задач;

---

[1] См.: п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 11 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 2014. № 51. Ст. 7434.

11) в процессе реализации имущественных прав территориальные органы выступают в качестве юридического лица, то есть могут отвечать по своим обязательствам вверенным им имуществом, а также наделены правом приобретения, осуществления гражданских прав и несения гражданских обязанностей от своего имени, могут выступать в качестве истца и ответчика в суде.

Ряд признаков, изложенных выше, характеризует не только территориальные органы, но и некоторых иных коллективных субъектов административного права, поэтому для определения понятия территориального органа необходимо выделить только те признаки, которые отличают его от иных субъектов.

Таким образом, можно сформулировать следующее определение понятия территориальных органов федерального органа исполнительной власти: *это входящие в систему соответствующего федерального органа исполнительной власти и имеющие организационно-территориальное обособление государственные органы, географически рассредоточенные по территории Российской Федерации и предназначенные для реализации функций и полномочий данного федерального органа на определённой территории посредством установленных организационных и правовых форм и методов управленческой деятельности*.

В научной литературе, разумеется, и ранее приводились определения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, не полностью отражавшие все наиболее существенные их признаки. В частности, Д.М. Овсянко, рассматривая территориальные органы как структурные элементы системы органов государственной власти, полагал, что территориальные органы федеральных органов исполнительной власти являются вертикально подчиненными структурными подразделениями ряда федеральных органов исполнительной власти, находящихся в субъектах Российской Федерации и иных территориальных единицах, не входящими в

систему органов исполнительной власти субъектов Федерации, в пределах территории которых они осуществляют свои полномочия[1].

Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. С лингвистической точки зрения слово «статус» имеет значение положения или состояния, а в официально-деловой лексике оно приобрело юридическое содержание, обозначая совокупность прав и обязанностей гражданина или юридического лица[2]. При этом, если рассматривать его как положение, то это означает место или роль субъекта в обществе, коллективе и других социальных общностях[3]. Понятие статуса (положения) является основополагающим для описания многих категорий науки (не только юридической), что говорит о его важности для научного осмысления бытия. Категория «статус» занимает одно из ключевых мест в системе социологических знаний, где под ним понимается формально-структурная социальная характеристика субъекта, определяющая его положение в структуре группы или общества с установлением его прав и обязанностей[4].

Правовой статус в свою очередь является разновидностью исследуемого социологической наукой социального статуса, в связи с чем для него характерны все наиболее существенные особенности последнего: а) он присущ только тем субъектам, которые являются участниками социальных связей; б) определение такого статуса в системе социальных связей и

---

[1] См.: *Овсянко Д.М.* Административное право : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2002. С. 70.

[2] См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб. : Норинт, 2000. С. 1263.

[3] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. 4-е изд., дополненное. М. : ООО «А-ТЕМП», 2006. С. 555.

[4] См.: *Волков Ю.Г.* Социология : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Альфа-М, ИНФРА-М, 2010. С. 324.

раскрытие его содержания осуществляется посредством взаимного восприятия участниками общественных отношений их прав и обязанностей[1].

Наиболее общая характеристика правового статуса состоит в том, что он определяет положение субъекта в системе юридических связей по отношению к иным участвующим в таких отношениях субъектам на основе установленных государством правил поведения. Установление данных правил осуществляется в целях упорядочения социальных связей между различными субъектами (органами исполнительной власти, иными государственными органами, гражданами, организациями и др.). Таким образом, наличие правил поведения предполагает возможность возникновения, изменения и прекращения определённых отношений между названными субъектами.

В теории права сложилось представление о правовом статусе как о самостоятельном элементе правовой системы. Н.И. Матузов, определяя перечень элементов правовой системы, называет правовой статус в числе таковых[2]. Рассмотрение статуса в качестве самостоятельного элемента правовой системы общества является важным фактором для познания указанного правового явления, поскольку, понимая правовую систему, как и любую другую систему, как упорядоченную совокупность находящихся во взаимосвязи и закономерно расположенных компонентов, нельзя оставлять без внимания уяснение правовых статусов субъектов, на которых рассчитаны многочисленные и разнообразные правовые предписания, так как это делает данную систему жизнеспособной.

Правовой статус, по мнению Н.И. Матузова, представляет собой комплексную, объединяющую категорию, которая отражает взаимоотношения общества и личности, государства и гражданина,

---

[1] См.: *Редких С.В.* Понятие правового статуса: формально-правовой аспект // Пробелы в российском законодательстве. 2009. № 3. С. 42.

[2] См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, ИНФРА-М, 2017. С. 182.

коллектива и индивида и другие социальные связи[1]. Большинством авторов не исключается использование и иного термина – «правовое положение», который считается синонимичным понятию «правовой статус»[2].

Законодатель устанавливает правовой статус, признавая субъектом права то или иное лицо или образование; такой статус характеризует его положение по отношению к государству, его органам и другим субъектам. Субъектом права в национальном праве признаётся лицо (физическое или юридическое), государство, государственные и муниципальные органы и иные образования, которые обладают на основе закона способностью не только иметь, но и осуществлять права и юридические обязанности (то есть правосубъектностью), как непосредственно, так и через представителя. В любой отрасли права субъект права рассматривается в качестве неотъемлемого элемента правоотношения, что не исключает определённую специфику положения его субъектов в каждой из них. В административных правоотношениях наличествует властвующий субъект (в виде государственного органа исполнительной власти или его должностного лица, органа местного самоуправления, наделённого государственно-властными полномочиями и др.) и иные – физические, юридические лица, общественные и религиозные объединения без образования юридического лица[3].

Прежде чем сформулировать дефиницию административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, необходимо определить содержание административно-правового статуса в целом, поскольку данное понятие следует рассматривать как одно из ключевых в административно-правовой науке. Здесь речь идёт не об общем

---

[1] См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. С. 179.

[2] См., например: Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. М. : Юридическая литература, 1985. С. 356.

[3] См.: Краткий юридический словарь / под общ. ред. С.П. Щербы. 2-е изд. М. : ИНФРА-М, 2008. С. 320.

правовом статусе субъектов правоотношений, а о характере положения органов государственной исполнительной власти и иных субъектов административного права при организации и осуществлении государственного управления.

Необходимо обратить внимание на то, что законодательство не содержит определения понятия административно-правового статуса. В связи с этим в административно-правовой науке не представлено единообразного понимания данного понятия. В то же время в литературе по административному праву можно выявить тенденцию, согласно которой содержание правового статуса субъектов административного права определяется через призму разработанной в общей теории права юридической конструкции правового статуса. Однако учёными-административистами до сих пор не сформулировано единого подхода к трактовке содержания административно-правового статуса коллективных субъектов. Как правило, предлагается позиция, в соответствии с которой определение состава элементов административно-правового статуса является ключевым для установления его содержания.

Если исходить из анализа работ Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, то наблюдается фактическое отождествление понятия административно-правового статуса с понятием административной правосубъектности. Данные авторы полагают, что административно-правовой статус любых субъектов (и индивидуальных, и коллективных) определяется правами, свободами, их гарантиями, обязанностями, правоограничениями, объёмом ответственности[1]. Данные элементы, безусловно, являются одними из наиболее важных в структуре правового статуса, однако всестороннего раскрытия данного понятия они обеспечить не могут. Кроме того, следует иметь в виду

[1] См.: *Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право : учебник. 5-е изд., пересмотр. М. : Норма, ИНФРА-М, 2017. С. 118.

существенное различие административно-правового статуса индивидуальных и коллективных субъектов.

К индивидуальным субъектам административного права относят граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства и лиц, имеющих двойное гражданство. Указанные выше моменты в большей степени характеризуют административно-правовой статус именно индивидуальных субъектов. Если спроецировать теоретико-правовую конструкцию правового статуса индивидуальных субъектов на их административно-правовой статус, то в него будут входить их административная правосубъектность, а также права, свободы и обязанности в сфере государственного управления[1]. Однако для них не характерны организация и компетенция. Компетенцией они наделяются при назначении их на должности в субъектах публичной власти и управления, но здесь они уже не рассматриваются в качестве индивидуальных субъектов, поскольку действуют от имени и по поручению соответствующего коллективного субъекта.

Коллективным субъектом является группа людей, имеющих такую степень организации, которая позволяет им выступать вовне в качестве единого, персонифицированного субъекта с наличием, как правило, нормативно установленных целей, персонально дифференцированного, действующего на законных основаниях и признаваемого правосубъектным. Д.Н. Бахрах в зависимости от правового положения подразделяет коллективных субъектов административного права на следующие классы: а) организации; б) структурные подразделения организаций; в) сложные организации; г) простейшие организации, не обладающие статусом юридических лиц; д) публичные территориальные образования[2]. Если

---

[1] См., например: Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. С. 356.

[2] См.: *Бахрах Д.Н.* Субъекты российского права // Экономика региона. 2006. № 2. С. 126–127.

представить систему коллективных субъектов административного права в упрощённом виде с указанием конкретных формирований, образующих названные классы, то она будет выглядеть следующим образом:

а) органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, их территориальные органы и структурные подразделения их аппаратов;

б) предусмотренные законом иные государственные органы и их должностные лица;

в) исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований;

г) органы, создаваемые органами местного самоуправления в целях реализации переданных государственных полномочий (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав);

д) юридические лица независимо от формы собственности;

е) общественные и религиозные объединения, не имеющие статуса юридических лиц;

д) государственные и муниципальные служащие, правомочные разрешать индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления.

Д.Н. Бахрах выделяет ряд факторов, от которых зависит содержание административно-правового статуса коллективных субъектов: 1) входит ли соответствующий субъект в структуру государственного механизма; 2) какой вид деятельности он осуществляет (экономическую, социально-культурную или административно-политическую); 3) представляет ли он собой самостоятельную организационную единицу или включается в состав более сложной организационной структуры[1].

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 70.

В трудах Б.М. Лазарева обнаруживается расширенный перечень составных элементов правового статуса государственных органов, что характерно и для административно-правового статуса органов исполнительной власти. Согласно его позиции в целях определения правового статуса государственного органа необходимо ответить на ряд вопросов:

1) к какому виду государственных органов он относится по содержанию деятельности;

2) какова территориальная организация его деятельности;

3) какие субъекты осуществляют организационные функции по учреждению органа, его формированию и комплектованию руководящего и личного состава;

4) какова подчинённость, подотчётность, подконтрольность, поднадзорность данного органа и перед кем он несёт ответственность; какие субъекты уполномочены осуществлять отмену, приостановление действия или изменение содержания его актов;

5) какие субъекты подотчётны и подконтрольны ему; в отношении каких органов он уполномочен осуществлять отмену, приостановление действия или изменение содержания актов;

6) каков перечень вопросов, входящих в его компетенцию;

7) какова юридическая сила издаваемых им актов, каковы официальные их наименования;

8) какова символика органа;

9) каковы источники его финансирования;

10) наделён ли он правами юридического лица[1].

Подобная позиция изложена также в работах Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявского. Кроме того, ими отмечается, что в целом можно считать оправданным расширение состава элементов административно-правового

[1] См.: *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юридическая литература, 1988. С. 248–249.

статуса государственного органа в тех случаях, когда в их число включаются также его внутренняя структура, характерные для него формы государственно-управленческой деятельности, виды правовых актов управления, которые он вправе издавать[1].

Вместе с тем в научной литературе по административному праву представленная позиция подвергается критике с указанием на то, что не все вышеназванные элементы составляют административно-правовой статус органа. В частности, обращается внимание на отсутствие существенного значения для определения административно-правового статуса вопроса о том, наделён ли орган правами юридического лица. Источники финансирования, а также субъекты отмены, приостановления действия или изменения правовых актов органа не определяют административно-правовой статус самого субъекта, чем объясняется отсутствие научного обоснования включения их в число элементов, его составляющих. Кроме того, отмечается, что полномочия по отмене правовых актов других субъектов и юридическая сила отменяющих актов должны рассматриваться в числе вопросов компетенции данного органа[2].

В современный период развития административно-правовой науки прослеживается чёткая, устойчивая тенденция исследования административно-правового статуса коллективных субъектов, в том числе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, посредством объединения составляющих его элементов в несколько блоков.

Д.Н. Бахрах выделяет в административно-правовом статусе коллективных субъектов (в том числе органов исполнительной власти) три основных блока, что явилось обобщением основных элементов правового

---

[1] См.: *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.* Курс административного права Российской Федерации : учебник для вузов. В 3 ч. Ч. 1. М. : Дашков и К, 2003. С. 110.

[2] См.: *Клековкина А.В.* Административно-правовой статус органов, уполномоченных осуществлять федеральный государственный пожарный надзор // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 1. С. 25.

статуса государственных органов, обозначенных ранее Б.М. Лазаревым. К ним отнесены:

1) целевой блок (включает в себя комплекс юридически закреплённых целей, задач и функций; цель коллективных субъектов в общем виде состоит в обеспечении определённых общественных потребностей, что конкретизируется в положениях и иных нормативно-правовых актах в перечнях выполняемых задач и функций);

2) структурно-организационный блок (представляет собой систему высокой степени сложности, поскольку включает в себя нормативно-правовую регламентацию порядка образования, реорганизации и ликвидации соответствующих субъектов; их подчинённости и передачи из ведения одного субъекта в ведение другого; установления и модификации организационной структуры их аппарата; возможности самоопределения по внутриорганизационным вопросам; порядка функционирования; возможности иметь официальную символику);

3) компетенционный блок (представляет собой комплекс властных полномочий и подведомственности, которая обозначает круг подвластных объектов; в функциональном плане компетенция рассматривается применительно к определённым субъектам – иным органам, организациям, общественным объединениям и гражданам; в отраслевом плане компетенция затрагивает управление в отраслях транспорта обороны, здравоохранения, образования и других отраслях государственного управления)[1].

Предложенная Д.Н. Бахрахом структура административно-правового статуса коллективных субъектов послужила основой для последующих попыток её модификации.

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 70–75; *Он же.* Административное право России : учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М. : Эксмо, 2007. С. 156.

В частности, А.Ю. Якимовым предложено дополнить указанную структуру отдельным блоком ответственности[1]. По нашему мнению, выделение ответственности в структуре административно-правового статуса как государственных органов, так и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, нецелесообразно. Традиционно в качестве видов юридической ответственности рассматриваются уголовная, административная, дисциплинарная и гражданско-правовая. Помимо этого, в теории конституционного права разработана теория конституционно-правовой ответственности. При этом уголовная, гражданско-правовая и конституционно-правовая ответственность в принципе не могут входить в структуру административно-правового статуса любых субъектов. Дисциплинарная ответственность для коллективных субъектов не характерна, а административная ответственность, несмотря на то, что государственные органы создаются в качестве юридических лиц и запрета на её применение к ним не существует, фактически в отношении них не реализуется ввиду нецелесообразности. Таким образом, нет никаких оснований для выделения ответственности не только в структуре административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (как и всех государственных органов) в целом, но и в составе отдельных его элементов.

С.М. Зырянов высказал мнение о том, что необходимо расширить юридическую конструкцию административно-правового статуса любых государственных органов и учреждений посредством выделения в нём блока элементов, связанных с установлением критериев и порядка оценки их деятельности. Его позиция основана на предположении, что деятельность любых государственных органов должна быть ориентирована на достижение определённого, явного, измеряемого при помощи какого-либо

[1] См.: *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М. : Проспект, 1999. С. 33.

инструментария результата. Утверждая, что оценочный критерий в последнее время активно разрабатывается в науке административного права, он является весьма удобным для установления состояния, в котором находятся отрасли и сферы государственного управления, за которые отвечает тот или иной орган исполнительной власти. При этом он не исключает возможности их финансового стимулирования для достижения желаемых показателей. Кроме того, применение метода оценки будет способствовать объективному отражению динамики показателей по сравнению с предыдущими отчётными периодами. В итоге он приходит к выводу о том, что элементы административно-правового статуса органов исполнительной власти и других государственных органов должны быть представлены в виде целевого; структурно-организационного; компетенционного; оценочного блока [1].

По нашему мнению, выделение оценочного блока в структуре административно-правового статуса любых коллективных субъектов является чрезмерным и неоправданным. Применительно к органам исполнительной власти (в том числе их территориальным звеньям) оценка деятельности с выявлением её позитивных и негативных показателей осуществляется в рамках организационно-иерархической взаимосвязи вышестоящего субъекта с нижестоящим по результатам осуществления контроля как способа обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере публичного управления. Контроль в свою очередь относится к функциям вышестоящего органа и составляет один из компетенционных элементов его правового статуса. Возможное стимулирование деятельности нижестоящего субъекта государственного управления для обеспечения предполагаемой позитивной оценки его деятельности является одним из методов государственно-управленческой деятельности, который опять же входит в структуру компетенционного блока административно-правового статуса вышестоящего

[1] См.: *Зырянов С.М.* Административный надзор органов исполнительной власти : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 187–189.

органа. Таким образом, возможность оценивать деятельность каких-либо органов характеризует административно-правовой статус не оцениваемого органа, а вышестоящего. Кроме того, оценка деятельности предполагает реализацию функций, полномочий и методов управления властвующего субъекта, что говорит о её компетенционной природе и не требует выделения в отдельный блок административно-правового статуса.

Также дискуссионным является вопрос о целесообразности выделения целевого блока административно-правового статуса коллективных субъектов, в том числе территориальных звеньев государственно-управленческих структур. Имеется ряд известных научных школ административного права, рассматривающих цели деятельности государственных органов в структуре их компетенции без выделения в самостоятельный блок административно-правового статуса. В частности, если обратить внимание на позицию Ю.А. Тихомирова, то нормативно определённые цели им включены в структуру компетенции в числе остальных элементов[1]. Саратовская научная школа административного права (Манохин В.М., Конин Н.М.) также рассматривает цели деятельности органов исполнительной власти как первичный элемент их компетенции[2]. На наш взгляд, выделение целевого блока в структуре административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, включая и иных коллективных субъектов, является излишним. С одной стороны, следует согласиться с И.Л. Бачило, что установление цели имеет первоочередное значение[3], поскольку она влияет на организационную структуру, подчинённость и компетенцию органа. Однако организационная структура аппарата органа исполнительной власти

---

[1] См.: *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М. : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2001. С. 55–56.
[2] Подробнее об этом речь будет идти в второй главе настоящего исследования в рамках рассмотрения структуры компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.
[3] См.: *Бачило И.Л.* Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. М. : Юридическая литература, 1976. С. 11.

определяется не просто целью, а компетенцией органа в целом, поскольку функции органа и полномочия по каждой из них обусловливают выделение в данной структуре отраслевых подразделений, должностные лица которых реализуют указанные функции и полномочия. Кроме того, нормативно установленные цели деятельности имеют прямую логическую взаимосвязь именно с компетенцией, а не с организацией, поскольку они находят дальнейшую нормативную конкретизацию в виде функций, а функции в свою очередь осуществляются через реализацию прав и обязанностей соответствующим органом исполнительной власти. В связи с этим, на наш взгляд, в структуре административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, как и других коллективных субъектов, следует выделять два блока элементов: структурно-организационный и компетенционный. Сообразно такому пониманию структуры административно-правового статуса построена и структура настоящего исследования.

Следует обратить внимание на выделяемые в научной литературе элементы административно-правового статуса, которые характеризуют организационные правоотношения, связанные с созданием и определением внутренней структуры коллективных субъектов. В качестве соответствующих блоков (подблоков) называются внешнеорганизационный и внутриорганизационный. Несмотря на то, что такие наименования формулируются в целях характеристики административно-правового статуса юридических лиц (предприятий[1], медицинских организаций[2]), подобная терминология вполне применима и к органам исполнительной власти (в том числе к их территориальным звеньям). Их следует обозначать именно в

[1] См.: *Ковалёва Н.Н.* Административно-правовой статус предприятий : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 9.

[2] См.: *Ерохина Т.В.* Структура административно-правового статуса медицинских учреждений // Административное право. 2010. № 1. С. 75–80.

качестве подблоков, поскольку в совокупности они образуют единый структурно-организационный блок административно-правового статуса.

При установлении административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти необходимо исходить из их вторичности по отношению к тому федеральному органу, в системе которого они функционируют, относительной обособленности в структуре государственного аппарата, производности их компетенции от компетенции соответствующего федерального органа, ограниченности полномочий по сравнению с ним и иных признаков, о которых говорилось в начале параграфа.

Таким образом, в обобщённом виде в качестве административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти следует рассматривать *их правовое положение среди других участников административно-правовых отношений, характеризующееся наличием структурно-организационного и компетенционного блоков элементов, обеспечивающих надлежащее функционирование федерального органа исполнительной власти, в системе которого они состоят, и решение поставленных перед ним задач в пределах установленной территории деятельности*.

Терминологически территориальные органы федеральных органов исполнительной власти являют собой относительно новую для отечественного законодательства категорию, которая была установлена в 1993 году в действующей Конституции Российской Федерации. Соответственно, такое понятие, как «административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» актуально также с указанной даты. Однако нормативно-правовому закреплению понятия указанных органов именно в такой формулировке предшествовал длительный период государственного строительства, которое было основано на федеративных началах. Отправной точкой данного строительства считаются революционные

события 1917 года, одним из результатов которых является разрушение государственного устройства унитарного типа, характерного для Российской империи. В связи с этим с историко-правовой точки зрения представляет интерес развитие организационных основ административно-правового статуса территориальных звеньев центральных органов государственного управления в истории советского, а потом и российского государственного строительства.

1.2. Правовая организация территориальных структур центральных органов государственного управления в истории советского и российского государственного строительства

Победа Октябрьской революции 1917 г. привела к созданию в Российском государстве принципиально новой системы органов государственной власти, основу которой составляли советы. Идеология победивших в ней сил предполагала постепенный отказ от государственной власти[1], однако весь ход развития социалистической государственности показал декларативность данной цели, поскольку первые шаги представителей советской власти были связаны с установлением нового порядка управления, который был бы невозможен без формирования новых государственно-властных управленческих структур с территориальными звеньями на местах. Развитие территориальных звеньев центральных органов государственного управления в истории советского и российского государственного строительства можно подразделить на восемь этапов.

Первый этап (1917–1923 гг.) связан с провозглашением в Российском государстве советской власти и началом организации соответствующей системы органов государственного, в том числе территориального, управления. 26 октября 1917 г. на II Всероссийском съезде Советов в целях

[1] См.: ст. 9 Конституции РСФСР 1918 г. (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

обеспечения революционного порядка было постановлено наделить Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов всей полнотой власти на местах[1]. Данное постановление заложило фундамент для последующей системы советского строительства на протяжении всего периода функционирования социалистической модели государственности в России и государствах, постепенно вошедших в состав Союза ССР. На данном съезде был избран новый состав Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК), который был создан ещё до Октябрьской революции, но с её победой стал функционировать как орган государственной власти с законодательными, исполнительными и контрольными полномочиями. В целом на начальном этапе построения советской власти было сложно выделить государственный орган с чётко выраженными функциями исполнительной власти, поскольку теория построения советского государства отрицала буржуазный принцип разделения властей, хотя и признавала необходимость технического разделения труда между отдельными органами власти Российской Советской Республики[2].

Изначально единого систематизированного нормативного акта, которым могла быть установлена система органов государственной власти, победившими в революции силами предложено не было. Первые шаги революционного руководства были направлены на упразднение структур, ранее осуществлявших государственную власть и замену их иными, соответствующими идеям построения социалистического государства, властвующими субъектами. В частности, были приняты необходимые меры для организации государственного управления на местах с учреждением соответствующих территориальных управленческих структур и организационно-кадровым обеспечением их функционирования.

---

[1] См.: Обращение II Всероссийского съезда Советов от 26 октября 1917 г. «Рабочим, солдатам и крестьянам!» // Известия ВЦИК. 1917. 27 октября.

[2] См.: *Стучка П.* Учение о государстве и Конституции РСФСР. 2-е изд., пересм. М. : Красная новь, 1923. С. 197–198.

Центральным органом государственного управления стало временное рабочее и крестьянское правительство, получившее наименование Совета Народных Комиссаров (СНК). Это был коллегиальный орган общей компетенции, в который вошли народные комиссары по внутренним делам; земледелия; труда; по делам военным и морским; по делам торговли и промышленности; народного просвещения; финансов; по делам иностранным; юстиции; по делам продовольствия; почт и телеграфов; по делам национальностей; по делам железнодорожным[1]. Данные должностные лица возглавили соответствующие отраслевые органы государственного управления – народные комиссариаты.

При СНК был сформирован Высший Совет Народного Хозяйства (ВСНХ) – орган государственного управления, задачей которого являлась организация народного хозяйства и государственных финансов, с целью чего он должен был вырабатывать общие нормы и планы регулирования экономической жизни страны, координировать деятельность центральных и местных органов государственного управления (совещания по топливу, металлу, транспорту, центрального продовольственного комитета, народных комиссариатов торговли и промышленности, продовольствия, земледелия, финансов, военно-морского и т.д.), а также Всероссийского Совета Рабочего Контроля. ВСНХ был призван координировать работу местных экономических отделов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, включающих в себя местные органы рабочего контроля, а также местных комиссаров труда, торговли, промышленности и продовольствия. При этом экономические отделы местных советов имели двойное подчинение: как структурное звено местных советов они им же и подчинялись, но, с другой стороны, они рассматривались как местные органы ВСНХ, для которых обязательны все его постановления. Кроме того, при отсутствии

[1] См.: Декрет об учреждении Совета Народных Комиссаров (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

соответствующих экономических отделов ВСНХ обязан был образовывать свои местные органы, которые должны были находиться исключительно в его подчинении[1].

ВЦИК, СНК, ВСНХ и народными комиссариатами были приняты необходимые меры нормативно-правового характера, направленные на организацию территориальных структур государственного управления по соответствующим отраслям. При этом учреждались как отдельные должности, замещаемые для осуществления управленческих функций по определённым территориям, так коллективные структуры.

К названным должностям следует отнести:

а) должности эмиссаров по земельным делам, компетенция которых включала надзорные функции и полномочия: они должны были выяснять положение земельного вопроса в губерниях (были ли взяты помещичьи земли на учёт и в каких уездах; кто распоряжается помещичьими землями: земельные комитеты или помещики; как используется инвентарь; увеличился ли посев у крестьян, какие меры намечаются и принимаются для перехода помещичьей земли в руки волостных земельных комитетов и местных советов). Кроме того, эмиссар вправе был ставить вопрос о созыве совещания уездных и губернских советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов[2]. Однако в нормативно-правовых актах умалчивается о важных вопросах организационно-правового статуса эмиссаров: каким способом они замещали свою должность и кому были подконтрольны;

б) должности комиссаров, назначаемых советами в лесничество, за которыми также закреплялись надзорные полномочия без возможности применения административно-принудительных мер (они вправе были проводить проверки лесничеств на предмет соблюдения установленных

---

[1] См.: Декрет СНК РСФСР от 5 декабря 1917 г. «О Высшем Совете Народного Хозяйства» // СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 83.

[2] См.: Постановление СНК РСФСР от 3 ноября 1917 г. «Об эмиссарах по земельным делам» // СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 21.

правил ведения лесного хозяйства, но не могли требовать от лесничих исполнения каких бы то ни было действий, а должны были в случае выявляемых ими нарушений сообщать о них в земельные комитеты или Народному Комиссару по земледелию, но не устраняя от дела лесных специалистов своею властью)[1]. Таким образом, будучи назначаемыми советами, комиссары были подотчётны земельным комитетам и центральному органу государственного управления в земледельческой отрасли – соответствующему народному комиссариату;

в) должности комиссаров юстиции, которые должны были действовать до создания постоянных судебных установлений (взамен упразднённых общих и мировых судебных установлений, органов прокурорского надзора, институтов судебных следователей, присяжной и частной адвокатуры). В обязанности избранных советами комиссаров юстиции входило хранение архивов и имущества судов, направление неоконченных дел, выдача справок заинтересованным лицам[2].

Однако, если по предыдущим двум разновидностям должностей, была определена территориальная сфера деятельности лиц, их замещающих (губернии и лесничества), то по комиссарам юстиции такую сферу, исходя из содержания нормативно-правовых актов, определить затруднительно.

В централизованном порядке также были учреждены и коллективные структуры государственного управления на местах, которые целесообразно рассмотреть по соответствующим отраслям и сферам государственного управления:

---

[1] См.: Сообщение Народного Комиссариата Земледелия РСФСР от 6 декабря 1917 г. «О сохранении «Советов лесничеств», организованных для управления государственными лесами» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 6 декабря.

[2] Постановление Наркомюста РСФСР от 19 декабря 1917 г. «Об избрании советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Комиссаров юстиции впредь до создания постоянных судебных установлений и об обязанностях избранных Комиссаров» // СУ РСФСР. 1917. № 11. Ст. 166.

а) *в сфере финансового контроля* были учреждены Советы рабочего контроля в целях планомерного регулирования народного хозяйства во всех промышленных, торговых, банковских, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных, производственных товариществах и прочих предприятиях, имеющих наёмных рабочих. Рабочий контроль был введён над производством, куплей, продажей продуктов и сырья, их хранением, а также над финансовой стороной деятельности предприятий. Такие советы создавались по крупным городам, губерниям или промышленным районам. Местные Советы рабочего контроля, будучи органами Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, одновременно были под контролем ВСНХ. Кадровый состав Советов рабочего контроля комплектовался из представителей профессиональных союзов, заводских, фабричных и иных рабочих комитетов и рабочих кооперативов[1];

б) *в сфере государственного регулирования земельных отношений* были учреждены главный и местные земельные комитеты для проведения в жизнь нового земельного законодательства[2]. Главный земельный комитет являлся самостоятельным учреждением в составе центральных государственных органов. Местные земельные комитеты действовали под общим руководством главного земельного комитета. Губернские (областные), уездные (окружные) и волостные земельные комитеты учреждались повсеместно в губерниях (областях), уездах (округах и отделах) и волостях[3]. Отдельные правила по организации и деятельности были установлены для волостных земельных комитетов, которые учреждались в обязательном порядке в каждой волости, причём под волостью понимались также и иные, соответствующие

---

[1] См.: Положение о Рабочем Контроле (принято ВЦИК 14 ноября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 35.

[2] См.: Декрет о земле (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

[3] См.: Положение о земельных комитетах и об урегулировании ими сельскохозяйственных отношений (утв. СНК РСФСР, Наркомземом РСФСР 4 декабря 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 7. Ст. 105.

территориальные единицы (станицы и прочее). Волостные земельные комитеты являлись самостоятельными органами, избираемыми на основе всеобщего, прямого, равного и тайного избирательного права. В тех волостях, где были организованы и начали функционировать волостные земства, волостные земельные комитеты учреждались как органы волостных земств, избираемых волостным земским собранием. Волостные земельные комитеты были наделены контрольно-надзорными полномочиями: принимали меры к надлежащей охране находящихся в их ведении лесов и к охране вод в пределах своей волости, предоставляли разрешения отдельным сёлам и лицам на ловлю рыбы[1];

в) *в сфере государственного регулирования труда* были созданы морские конторы, учреждаемые либо союзами моряков, либо городскими общественными управлениями в наиболее значительных портах. Они были наделены контрольно-надзорными и иными полномочиями по: регистрации моряков торгового флота; выдаче мореходных книжек; проверке расчётов по вознаграждению служащих на судах; удостоверению аттестатов моряков; сбору и обобщению статистического материала об условиях жизни моряков, оплате труда, профессиональных опасностях, болезнях и сообщению его в отдел торгового мореплавания и комиссариат труда; обеспечению открытия морских домов и приютов для моряков и управлению ими; проверке профессиональных знаний моряков. В случае отсутствия морской конторы в соответствующем порту обязанности морской конторы возлагались на местное портовое управление[2].

Кроме того, под началом Народного Комиссариата Труда были организованы местные и областные биржи труда в целях: точного учёта и планомерного распределения рабочих во всех отраслях народного хозяйства;

---

[1] См.: Постановление Наркомзема РСФСР от 4 декабря 1917 г. «О Волостных Земельных Комитетах» // СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 20.

[2] См.: Постановление Народного Комиссариата Торговли и Промышленности РСФСР от 6 декабря 1917 г. «Об учреждении морских контор» // СУ РСФСР. 1917. № 6. Ст. 94.

упорядочения спроса и предложения труда; контроля безработных, получающих пособия. Местные биржи труда учреждались местными объединениями профессиональных союзов при городских и земских самоуправлениях в поселениях с числом жителей не менее двадцати тысяч. Управление местной биржей труда возлагалось на комитет биржи труда, состоявший из представителей профессиональных союзов, двух представителей местного совета и двух представителей городского и земского самоуправления[1]. В системе Народного Комиссариата Труда была учреждена Инспекция Труда – контрольно-надзорный орган, имевший целью охрану жизни, здоровья и труда всех лиц, занятых хозяйственной деятельностью, и правомочный налагать денежные взыскания на нарушителей. Она находилась в ведении местных органов Народного Комиссариата Труда (отделов охраны труда). Инспектора труда избирались Советами профессиональных союзов и общегородскими или окружными страховыми кассами и подлежали утверждению областными комиссарами труда. Территориальная сфера деятельности местной инспекции и её количественный состав определялись областными съездами комиссаров труда и подлежали утверждению Народным Комиссаром Труда[2];

г) *в отрасли обороны* вопрос о создании местных органов военного управления стал одним из наиболее важных для советской власти в связи с необходимостью организации вооружённых сил. Без создания соответствующего аппарата на местах невозможно было приступить к формированию воинских подразделений[3]. В первую очередь было реорганизовано управление флотами с передачей его в ведение Центральных

[1] См.: Декрет СНК РСФСР от 31 января 1918 г. «О биржах труда» // СУ РСФСР. 1918. № 21. Ст. 319.
[2] Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об Инспекции Труда» // СУ РСФСР. 1918. № 36. Ст. 474.
[3] См.: *Кузьмин А.Б.* Создание военных комиссариатов на территории Российской Советской Республики в 1918 году // Новая наука: от идеи к результату. 2016. № 2–3. С. 96.

Комитетов флотов на местах, а штабы командующих флотов заменены соответствующими выборными организациями. Военные отделы Центральных Комитетов флотов управляли всеми военно-оперативными морскими действиями. Была упразднена должность командующих флотов, а её функции переданы военно-оперативным частям военных отделов Центральных Комитетов[1].

Кроме того, было сформировано четыре уровня территориальной организации комиссариатов по военным делам: волостные, уездные, губернские и окружные комиссариаты, которые действовали в системе Народного Комиссариата по военным делам. Способы их организации были различны. Окружные комиссариаты по военным делам формировались Народным Комиссариатом по военным делам в составе двух комиссаров по военным делам и одного военного руководителя; в ведении окружного комиссариата состояли все вооруженные силы, предназначенные для местных военных нужд округа, а также все управления, учреждения и заведения военного ведомства, не входившие в состав войск, расположенных в пределах округа. Губернские комиссариаты по военным делам подчинялись окружному комиссару и формировались губернскими Советами Рабочих и Крестьянских Депутатов в составе двух комиссаров по военным делам и одного военного руководителя, которые впоследствии утверждались Народным Комиссариатом по военным делам. Уездные комиссариаты подчинялись губернскому комиссару и формировались уездными Советами Рабочих и Крестьянских Депутатов в составе двух комиссаров по военным делам и одного военного руководителя, которые утверждались губернским Советом Рабочих и Крестьянских Депутатов. На низовом уровне военной организации создавались волостные комиссариаты, находившиеся в подчинении уездного

[1] См.: Приказ Народного Комиссариата по Морским Делам РСФСР от 8 декабря 1917 г. «О переходе управления флотами в ведение Центральных Комитетов флотов» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 8 декабря.

комиссариата и создававшиеся волостными Советами Рабочих и Крестьянских Депутатов в составе двух комиссаров по военным делам и одного военного руководителя, которые утверждались уездным Советом Рабочих и Крестьянских Депутатов[1];

д) *в отрасли здравоохранения* для организации медицинской части казённых и частных железных дорог и их построек были организованы врачебно-санитарные советы из участковых врачей, фельдшеров участка – одного по избранию от каждого участка и одного из представителей вспомогательного медицинского персонала от каждого участка. Эти советы выбирали старшего врача и по одному представителю от каждой категории лиц медицинского персонала, упомянутой выше, в центральный совет дороги или постройки дороги по медицинской части. Старший врач являлся исполнительным органом совета и все распоряжения исходили за его подписью и подписью одного из членов совета[2]. Кроме того, в системе Народного Комиссариата Здравоохранения при местных Советах были организованы медико-санитарные отделы, руководящие всем медицинским делом на соответствующих территориях[3];

е) *в отрасли юстиции* были организованы отделы записей браков и рождений при городской (районной, уездной или волостной земской) управе. Таким образом, у духовных учреждений, которым ранее была подведомственна регистрация браков, рождений и смерти по обрядам различных вероисповедных культов, были изъяты данные полномочия, а

[1] См.: Декрет СНК РСФСР от 8 апреля 1918 г. «О волостных, уездных, губернских и окружных комиссариатах по военным делам» // СУ РСФСР. 1918. № 31 ст. 413.
[2] См.: Приказ Народного Комиссариата Путей Сообщения РСФСР от 14 декабря 1917 г. «Об образовании врачебно-санитарных советов при медицинских частях казенных и частных железных дорог и при постройках казённых и частных железных дорог» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 14 декабря.
[3] См.: Декрет СНК РСФСР от 18 июля 1918 г. «О Народном Комиссариате Здравоохранения (Положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 52. Ст. 590.

регистрационные книги подлежали передаче в соответствующие городские, уездные, волостные и земские управы[1].

ж) *в сфере межотраслевого регулирования в области экономики* в целях организации всей экономической жизни каждого промышленного района (области) в соответствии с общегосударственными и местными интересами при районных (областных) и местных советах были организованы районные Советы народного хозяйства как местные учреждения по организации и регулированию производства, руководимые ВСНХ и действующие под общим контролем соответствующего местного совета. Районные Советы народного хозяйства создавались: из коллегий, выбранных на совместных конференциях производственных профессиональных союзов и фабрично-заводских (рудничных, торгово-промышленных, транспортных) комитетов, а также конференциях земельных комитетов, созываемых местным советом; из представителей местных советов и демократических кооперативов; из представителей технического, административного и коммерческого управления предприятий (в количестве не более одной трети общего числа членов совета). Была регламентирована организационная структура аппарата Районных советов народного хозяйства; он разбивался на секции по отраслям хозяйственной жизни: государственного хозяйства и банков, топлива, по обработке металла, по обработке волокнистых веществ, бумажных изделий, дерева, минеральных веществ, животных продуктов, пищевых и вкусовых веществ, химического производства, строительных работ, транспорта, сельского хозяйства, продовольствия и потребления. Каждая секция, ведающая какой-либо отраслью производства, разбивалась на четыре главных отдела: организации; снабжения и распределения; труда; статистики[2]. Кроме того, под началом ВСНХ действовали Комитеты цен, которые

---

[1] Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния» // СУ РСФСР. 1917. № 11. Ст. 160.

[2] См.: Положение о районных (областных) и местных Советах народного хозяйства (утв. ВСНХ РСФСР 23 декабря 1917 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 196.

создавались для контроля за установлением цен по каждой отрасли торговых заведений (мануфактурных, галантерейных, скобяных и т.д.). Они учреждались в каждом городе и поселении с числом жителей не менее десяти тысяч. В состав каждого Комитета цен входили: два представителя от соответствующей секции торгово-промышленных служащих, два представителя от потребительных кооперативов, два представителя от владельцев торговых заведений, один статистик и один бухгалтер по выбору местного совета[1];

з) *в отрасли железнодорожного транспорта* под руководством Народного Комиссариата Путей Сообщения были созданы местные, районные и областные железнодорожные центры, которые выбирали из своей среды наиболее активного работника, знатока железнодорожного хозяйства, и ставили его во главе центра в качестве исполнительного лица, которое утверждалось Народным Комиссаром Путей Сообщения. Кроме того, на местах была учреждена военная охрана железных дорог также под началом Народного Комиссариата Путей Сообщения. Отряды военной охраны выполняли обязанности и контрольных отрядов как по борьбе с безбилетным проездом и беспорядочным провозом грузов, так и по борьбе с простоем вагонов и паровозов[2].

и) *в отрасли лесного хозяйства* было создано Центральное Управление Лесов Республики и образуемые по его распоряжениям в составе местных органов Советской власти технические лесные органы Советской власти, которые заведовали всеми лесами, находящимися на их территории, под контролем, руководством и по указаниям Центрального Управления Лесов Республики, и осуществляли контрольно-надзорную деятельность[3].

---

[1] См.: Постановление ВСНХ РСФСР от 30 января 1918 г. «О Комитетах цен» // СУ РСФСР. 1918. № 23. Ст. 326.

[2] См.: Декрет СНК РСФСР от 26 марта 1918 г. «О централизации управления, охране дорог и повышении их провозоспособности» // СУ РСФСР. 1918. № 30. Ст. 395.

[3] См.: Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах» // СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.

к) *в сфере таможенного дела* функционировали таможенные учреждения, являвшиеся органами центральной Советской власти и подчинявшиеся непосредственно Народному Комиссариату по Финансовым Делам (департаменту таможенных сборов в составе данного наркомата)[1].

л) *в отрасли образования* в системе Народного Комиссариата Просвещения была создана государственная комиссия по просвещению, осуществлявшая общее руководство делом народного образования в РСФСР. Местные органы просвещения – отделы и советы народного образования – согласовывали свою деятельность с распоряжениями государственной комиссии по просвещению и находились в следующей организационно-иерархической связи: волостные подчинялись уездным, уездные – губернским отделам, губернские – областным отделам[2].

Таким образом, ещё до принятия Конституции (Основного Закона) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 г. была сформирована система центральных органов государственного управления и их местных органов. На первом этапе развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления следует отметить отсутствие чётко выстроенной модели организации данных органов, общих принципов их формирования. Построение в результате революционного слома прежних порядков нового государства, основанного на иной политической идеологии, неизбежно влекло поиск вариантов рациональной организации государственного управления, в том числе на местах. Это привело к созданию вышеописанных территориальных структур, которые были образованы постепенно на основе проявившихся потребностей по оптимизации государственного управления в соответствующих отраслях и сферах.

---

[1] См.: Декрет СНК РСФСР от 29 мая 1918 г. «О разграничении прав Центральной и местных Советских властей по собиранию пошлин и о регулировании деятельности местных таможенных учреждений» // СУ РСФСР. 1918. № 39. Ст. 506.

[2] См.: Декрет СНК РСФСР от 26 июня 1918 г. «Об организации дела народного образования в Российской Республике (Положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 46. Ст. 551.

Особенности организации местных органов центральной власти были обусловлены тем, что идеология победивших в Октябрьской революции сил требовала передачи всей полноты власти советам, что повлекло нормативное установление во многих случаях двойную организационную связь местных органов, во-первых, с соответствующими народными комиссариатами и, во-вторых, с местными советами, в которые они входили как отделы либо создавались при них. Такой подход к территориальной организации местных органов центральной власти был отражён в Письме НКВД РСФСР от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления»[1], где указано, что советы являются органами управления, органами местной власти на местах, которым должны подчиняться все учреждения административного и иного значения. При этом каждый совет должен сообразовывать свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и вышестоящих советов; таким путём должен быть создан единый однородный организм – Республика Советов.

Кроме того, необходимо отметить не имеющий необходимой нормативной проработки механизм комплектования кадрового состава местных органов центральной власти. В отраслях и сферах государственного управления, представлявших для строящегося государства наибольшую важность в условиях спада промышленного производства и начала гражданской войны, такой механизм был в достаточной мере очерчен, что характерно, например, для местных органов ВСНХ или местных комиссариатов по военным делам. В ряде иных случаев порядок кадрового наполнения местных органов центральной власти нормативно не оговаривался (по местным лесным органам, органам записи браков и рождений и др.). Однако нужно назвать принцип, который должен был однозначно

[1] СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.

соблюдаться: представителям «эксплуататорских классов» не могло быть места ни в одном органе власти.

Принятие Конституции РСФСР 1918 г. вряд ли можно рассматривать как точку отсчёта нового периода развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления. Несмотря на то, что ранее учреждённые центральные органы государственного управления в конституции РСФСР были приведены в систему с определением статуса ВСНХ как народного комиссариата, а их количество увеличилось до 18, тем не менее, те структуры, которые были учреждены в 1917–1918 гг., вместе со своими местными органами продолжали функционировать с некоторыми изменениями в 20-е гг. XX века. Вместе с тем появились и новые органы управления. Так, необходимость борьбы с контрреволюцией обусловила необходимость создания особого органа государственного управления с чрезвычайными полномочиями – Всероссийской Чрезвычайной Комиссии (ВЧК), которая не имела статуса народного комиссариата и в Конституции РСФСР 1918 г. не была обозначена. У ВЧК также имелись местные органы – губернские и уездные чрезвычайные комиссии по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлением по должности. Была разработана и организационная структура аппарата местных органов ВЧК: губернские чрезвычайные комиссии разделялись на четыре главных отдела, а именно: по борьбе с контрреволюцией, по борьбе со спекуляцией, по борьбе с преступлением по должности и отдел иногородний, а в уездных – иногороднего отдела не должно было быть, а отделы по борьбе с контрреволюцией и преступлением по должности совмещались в один отдел[1].

[1] См.: Постановление ВЧК от 14 сентября 1918 г. «О Губернских и Уездных Чрезвычайных Комиссиях по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлением по должности (Положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 66. Ст. 728.

В дальнейший период, вплоть до образования Союза ССР и принятия общесоюзной Конституции в системе центральных органов государственного управления и их местных структур произошел ряд изменений, и она была подвергнута усовершенствованию и укреплению. Появился ряд новых структур, в частности, в 1922 г. было создано Управление Центрального Архива РСФСР, в ведении которого находились губернские (областные) архивные бюро, состоявшие при секретариатах президиумов губернских (областных) исполнительных комитетов. Они осуществляли непосредственное заведование губернским архивным фондом и всеми архивными учреждениями. Кроме того, в отрасли рыболовства центральным хозяйственным органом, ведающим рыболовными угодьями всей федерации, стало Главное управление рыболовства и государственной рыбной промышленности (Главрыба), состоявшее при Народном Комиссариате Продовольствия. Местными органами Главрыбы стали управления государственными рыбопромышленными предприятиями, управления рыболовства, учреждавшиеся по мере надобности в районах общегосударственного значения, а также отделы рыбоводства, научно-промысловые лаборатории и станции[1].

Второй этап (1923–1936 гг.) развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления связан с принятием Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик 1923 г.[2], который закрепил появление на политической карте мира нового союзного федеративного государства – СССР. В его состав вошла и РСФСР. Соответственно, была учреждена новая структура центральных органов государственного управления, которая характеризовалась усложнением по сравнению с предыдущей ввиду двойного федеративного

[1] См.: Декрет ВЦИК и СНК от 25 сентября 1922 г. «Об организации управления рыбным хозяйством РСФСР» // СУ РСФСР. 1922. № 61. Ст. 780.
[2] Утв. ЦИК СССР 6 июля 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 2. Ст. 45.

принципа организации нового государства (но лишь применительно к РСФСР как федеративной республике в составе СССР). Закрепив систему народных комиссариатов в СССР, Конституция подразделила их на три группы. Пять наркоматов имели общесоюзный статус: внешней торговли, военных и морских дел, иностранных дел, почт и телеграфов, путей сообщения. Их территориальная организация предполагала включение в состав советов народных комиссариатов союзных республик, в том числе и РСФСР, уполномоченных данных наркоматов, через которых осуществлялись их функции.

Вторая группа народных комиссариатов включала в себя так называемые объединённые народные комиссариаты (ВСНХ, продовольствия, труда, финансов, рабоче-крестьянской инспекции). Их органами в союзных республиках были одноимённые народные комиссариаты, имевшие двойное подчинение. С одной стороны, они подчинялись центральным исполнительным комитетам и советам народных комиссаров союзных республик, а с другой – осуществляли в своей деятельности директивы соответствующих народных комиссариатов Союза ССР. К этой группе относилось и сменившее в 1922 г. ВЧК Объединенное государственное политическое управление (ОГПУ), созданное при СНК СССР, которое осуществляло возложенные функции через местные органы государственного политического управления; для этого учреждалась должность уполномоченных при советах народных комиссаров союзных республик. В РСФСР полномочия ОГПУ осуществлялись через его областные управления. ОГПУ не являлось народным комиссариатом, имело самостоятельный конституционный статус, однако его председатель входил в состав СНК, но с правом совещательного голоса.

Отдельные отрасли управления, которые оставались в ведении только союзных республик, в том числе РСФСР, перешли под руководство республиканских наркоматов (внутренних дел, здравоохранения и

социального обеспечения, земледелия, просвещения, юстиции). Государственный аппарат центральной России, сложившийся в начальный период существования советской власти, явился эталоном в государственном строительстве национальных окраин. Многонациональным составом населения России был предопределен федеративный принцип государственного устройства ещё Конституцией РСФСР 1918 г. В соответствии с положениями главы 4 Конституции (Основного закона) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1925 г.[1] в составе РСФСР по национальному признаку были созданы автономные советские социалистические республики, в которых также учреждались свои исполнительные органы – советы народных комиссаров, в который входили народные комиссары как объединённых, так и республиканских народных комиссариатов. Эти должностные лица возглавляли в пределах данных АССР соответствующие наркоматы, которые находились в иерархической связи с вышестоящими объединёнными и республиканскими наркоматами. В зависимости от местных условий количество наркоматов АССР могло быть сокращено.

На местном уровне, то есть на уровне края, области, губернии, округа, уезда, района и волости, создавались исполнительные комитеты, в составе которых были образованы отделы по отраслевому и функциональному признакам. Эти отделы подчинялись не только исполнительному комитету, в составе которого они создавались, но и соответствующим отделам вышестоящего исполнительного комитета, а отделы краевых, областных и губернских исполнительных комитетов – также соответствующим народным комиссариатам РСФСР[2]. Отсюда следует, что именно в данный период было осуществлено создание единой централизованной системы органов

[1] Утв. постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.
[2] См.: ст. 54–58 Конституции РСФСР 1925 г.

государственного управления с подчинением нижестоящих вышестоящим начиная с волостных отделов местных исполкомов и заканчивая соответствующим народным комиссариатом РСФСР.

Помимо народных комиссариатов, при СНК СССР и СНК РСФСР и иных органах в период до 1930-х гг. было учреждено более 30 межведомственных органов государственного управления различного характера: как крупных, имевших значение народных комиссариатов, так и мелких, но решавших значимые вопросы социалистического строительства в народнохозяйственной и социально-культурной областях (совет социального страхования[1], комиссия по хлопководству[2] и др.). Многие из этих органов имели нижестоящие территориальные структуры, создаваемые на местах. В частности, Центральная Комиссия по делам о несовершеннолетних при Народном Комиссариате Просвещения РСФСР возглавляла систему местных комиссий по делам о несовершеннолетних, являясь высшим органом, направлявшим, контролировавшим и надзиравшим за их деятельностью[3]. Кроме того, для объединения действий всех ведомств в отношении полного и планомерного использования морских торговых портов и разрешения всех вопросов, касающихся их деятельности, был учреждён центральный комитет по портовым делам при Народном Комиссариате Путей Сообщения СССР, в систему которого вошли соответствующие местные органы – областные комитеты по портовым делам при областных и окружных уполномоченных

[1] См.: Декрет СНК РСФСР от 21 августа 1925 г. «Об утверждении Положения о Совете социального страхования при Народном Комиссариате Труда РСФСР» // СУ РСФСР. 1925. № 69. Ст. 541.

[2] См.: Постановление Экономического совещания РСФСР от 5 апреля 1927 г. «Об утверждении Положения о комиссии по хлопководству при Экономическом Совещании РСФСР» // СУ РСФСР. 1927. № 37. Ст. 247.

[3] См.: п 1 и 4 Положения о Центральной Комиссии по делам о несовершеннолетних, утв. Декретом СНК РСФСР от 22 мая 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 38. Ст. 267.

Народного Комиссариата Путей Сообщения и совещания по портовым делам при начальниках торговых портов[1].

На рубеже 1920–30-х годов руководством Союза ССР был взят курс на централизацию государственного управления промышленностью и усиление управления по отраслевому принципу, поскольку получили развитие новые промышленные отрасли, в связи с чем многоотраслевые органы управления – совнархозы – постепенно утратили свою значимость. Впоследствии ВЦИК и СНК РСФСР приняли Постановление от 10 марта 1932 г. «О реорганизации управления республиканской и местной промышленностью»[2], в соответствии с которым ВСНХ РСФСР преобразовывался в Народный Комиссариат Легкой Промышленности РСФСР, а СНХ автономных республик – в народные комиссариаты легкой промышленности этих республик, а местные совнархозы – в промышленные отделы исполнительных комитетов соответствующего уровня.

Значимое преобразование аппарата государственного управления Союза ССР, союзных и автономных республик к середине 1930-х гг. заключалось в отказе от функциональной системы управления и переходе к сменившей её производственной и производственно-территориальной с сохранением лишь некоторых функциональных отделов (финансирование, планирование, кадры и др.). В Постановлении ЦИК и СНК СССР от 15 марта 1934 г. «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства»[3] было утверждено упразднение функциональной системы в предельно короткий срок. В народных комиссариатах были организованы главные производственные или производственно-территориальные управления, несущие ответственность и имеющие права по всем вопросам

---

[1] См.: п. 1 Положения о центральном комитете, областных комитетах и совещаниях по портовым делам, утв. Постановлением Совета Труда и Обороны СССР от 14 сентября 1925 г. // СЗ СССР. 1925. № 66. Ст. 499.
[2] СУ РСФСР. 1932. № 27. Ст. 127.
[3] СЗ СССР. 1934. № 15. Ст. 103.

руководства подчиненными им организациями и учреждениями. Кроме того, было постановлено реорганизовать местные органы промышленных народных комиссариатов с тем, чтобы в областях и краях вместо уполномоченных народных комиссариатов были созданы областные и краевые управления тяжелой, легкой и иных отраслей промышленности, с возложением на них обязанности управления всей местной промышленностью и одновременного выполнения поручений соответствующего народного комиссара. Отдельные управленческие структуры были упразднены. Данные преобразования были направлены как на повышение эффективности государственного управления, так и на сокращение разросшегося аппарата государственных служащих и в центре, и на местах: для этого было утверждено сокращение штатов на 10-15 процентов.

Одновременно было положено начало перестройке народных комиссариатов на производственно-территориальной основе: принято Постановление ЦИК и СНК СССР от 15 марта 1934 г. «О реорганизации органов управления водного транспорта»[1], которым был ликвидирован ряд функциональных объединений и главных управлений Народного Комиссариата Водного Транспорта и образованы производственно-территориальные (по речным и морским бассейнам) управления речного и морского транспорта. В частности, вместо ликвидированного функционального управления – речного эксплуатационно-технического управления – были созданы четыре Центральных производственно-территориальных управления речного транспорта: Волжско-Камское, Северное, Южное и Восточное управления, охватывавшие речные пароходства по всем рекам Союза ССР. Подобным преобразованиям были подвергнуты и другие народные комиссариаты.

[1] СЗ СССР. 1934. № 15. Ст. 104.

Третий этап (1936–1954 гг.) развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления был связан с усилением централизации государственного управления в результате новых конституционных преобразований. Организационное построение центрального аппарата управления в РСФСР предвоенных лет отражало превалирующую в тот период в СССР тенденцию, связанную с отраслевым дроблением народных комиссариатов, вызванную быстрым развитием промышленности как результатом успешного достижения целей, поставленных второй пятилеткой, а также завершением осуществленной в СССР культурной революции. Стремительность социалистического строительства, а также изменения международной обстановки потребовали расширения прав общесоюзных высших органов государственной власти и управления посредством секвестра прав республик. По Конституции СССР 1936 г.[1] объединённые народные комиссариаты были переименованы в союзно-республиканские. Усиление централизации государственного управления проявилось в том, что из 14 народных комиссариатов, которые создавались в союзных республиках, союзно-республиканскими стали уже десять, в то время как прежде их было пять. Было конституционно закреплено право СНК СССР приостанавливать постановления и распоряжения советов народных комиссаров союзных республик по отраслям управления и хозяйства, отнесённым к компетенции СССР. Положения, определяющие увеличение количества союзно-республиканских наркоматов, были отражены и в конституциях союзных республик, в том числе Конституции РСФСР 1937 г.[2] В условиях Великой Отечественной войны в централизации государственного аппарата СССР произошло большее усиление и многие

[1] Утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек.

[2] Утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

новые народные комиссариаты учреждались в качестве общесоюзных, имевших в республиках, в том числе и в РСФСР, своих уполномоченных.

Война внесла коррективы в организацию системы центральных органов государственного управления и их органов на местах. Осуществление военных действий и захват, которому подверглись обширные территории западной части РСФСР, уничтожение городов и сёл вызвали необходимость восстановления разрушенного хозяйства и жилищного фонда в освобождённых районах. В этих целях было принято Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 21 августа 1943 г. «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации»[1]. В целях осуществления руководства данной работой было предусмотрено создание при СНК СССР Комитета по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации. Кроме того, под руководством Комитета по делам архитектуры СССР, образованного в сентябре 1943 г., осуществляли свою деятельность на местах управления по делам архитектуры при совнаркомах союзных и автономных республик и в гг. Москве, Ленинграде и Киеве, а при краевых, областных исполкомах Советов депутатов трудящихся – краевые, областные отделы по делам архитектуры[2].

В соответствии с Законом СССР от 15 марта 1946 г. «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Советов Народных Комиссаров союзных и автономных республик – в Советы Министров союзных и автономных республик»[3] СНК СССР и советы народных комиссаров союзных и автономных республик трансформировались соответственно в советы министров, а наркоматы – в министерства. Для периода 1946-1954 гг. были характерны частая реорганизация общесоюзных, союзно-республиканских и республиканских министерств, в которых

[1] Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 3. М., 1968. С. 131–169.
[2] См.: Постановление СНК СССР от 29 сентября 1943 г. № 1064 «Об образовании Комитета по Делам Архитектуры при Совнаркоме СССР» // СП СССР. 1943. № 13. Ст. 231.
[3] Ведомости ВС СССР. 1946. № 10.

существовал огромный и многоступенчатый аппарат управления, в том числе местных органов, штаты, которые вновь проявили тенденцию к росту, и сложное делопроизводство.

Четвёртый этап (1954-1977 гг.) развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления обусловлен некоторыми моментами: во-первых, пересмотром предельно централизованной модели осуществления властно-управленческой деятельности; во-вторых, попыткой существенной реорганизации государственного управления народным хозяйством, что отразилось и на его территориальной организации; в-третьих, укреплением партийно-государственных органов, имевших собственную территориальную организацию деятельности.

Появившиеся на протяжении предыдущего этапа развития существенные недостатки в организации и деятельности советского государственного аппарата были изложены в Постановлении ЦК КПСС от 25 января 1954 г. «О серьёзных недостатках в работе партийного и государственного аппарата» и Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 ноября 1954 г. «О существенных недостатках в структуре министерств и ведомств СССР», в результате чего управление народным хозяйством было в некоторой степени децентрализовано, высшие органы государственного управления были освобождены от руководства текущей хозяйственной деятельностью, а управленческие структуры приближены к хозяйствующим субъектам. В последующий период времени произошло упразднение ряда отдельных министерств и ведомств, сокращение численности государственного аппарата, упрощение его структуры. По министерствам и ведомствам было ликвидировано множество управленческих структур, в том числе 93 местных управления[1].

[1] См.: *Краюхин Г.А., Евдокимова Е.Н.* Развитие промышленности России в исторически изменяющихся условиях: учеб. пособие. Рязань : Рязан. гос. радиотехн. ун-т, 2009. С. 70.

Дальнейшее изменение схемы построения звеньев государственного управления на местах происходило преимущественно в экономической области. Новый формат управления промышленностью и строительством был определён на февральском Пленуме ЦК КПСС (1957 г.), на котором принято решение отказаться от управления через отраслевые министерства и перейти к управлению, построенному на территориальном принципе – ориентируясь на экономические административные районы, с созданием в них советов народного хозяйства (совнархозов). Верховным Советом СССР был принят Закон СССР от 10 мая 1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством»[1]. Данным законом было предопределено экономико-административное деление территории Союза ССР с выделением 105 экономических административных районов во главе с совнархозами, ставшими ключевыми органами экономического управления. Они получили функции отраслевых экономических министерств, а сами министерства были ликвидированы.

Центральным руководящим органом в отношении совнархозов по данному закону стал Государственный плановый комитет Совета Министров СССР (Госплан СССР). Данный орган позиционировался как научный планово-экономический орган народного хозяйства страны, который должен осуществлять всестороннее изучение потребностей народного хозяйства и разработку текущих и перспективных планов развития народного хозяйства, основываясь на научно-технических достижениях, проводить единую централизованную политику в целях развития важнейших отраслей народного хозяйства и на основе этого обеспечивать скоординированное размещение производительных сил страны и пропорциональное развитие всех отраслей народного хозяйства. Кроме того, в деятельность Госплана СССР входила разработка планов, связанных с материально-техническим снабжением

[1] Ведомости ВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275.

народного хозяйства, а также вопросы обеспечения контроля за неуклонным соблюдением государственной дисциплины в осуществлении поставок продукции промышленных производств.

Организация и компетенция совнархозов были определены Положением о совете народного хозяйства экономического административного района[1]. По своей организационной структуре совнархозы в некоторой степени были аналогичны органам 1920-х гг.: в них создавались отраслевые главные управления, управления и отделы. Вместе с тем к середине 1950-х гг. условия и задачи хозяйственного строительства претерпели существенные изменения. В названном Положении было указано, что советы народного хозяйства, которые образовывались по экономическим административным районам, представляя собой основную организационную форму государственного управления в промышленности и строительстве, должны направлять свою деятельность в сторону развития производительных сил этих экономических административных районов, всестороннее используя имеющиеся резервы производства. Совнархоз был наделён всеми функциями государственного управления организациями, которые находились на территории, ему подведомственной.

Структурные элементы совнархозов имели свои звенья на местах в пределах соответствующего экономического административного района. В частности, в структуре совнархозов создавались инспекции безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности, имевшие местные органы портового надзора, в состав которых входили инспекторы безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности и капитаны рыбных портов[2].

---

[1] Утв. Постановлением Совмина СССР от 26 сентября 1957 г. № 1150 // СП СССР. 1957. № 12. Ст. 121.

[2] См.: п. 1 и 4 Положения об инспекциях безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности советов народного хозяйства экономических

Территориальная модель управления промышленностью и строительством за небольшой период функционирования показала чрезмерную раздробленность и потребовала большей координации со стороны центральных органов управления. В 1960–1964 гг. имели место попытки её реорганизации и усовершенствования. В 1960 г. в ряде республик, в том числе и в РСФСР, были созданы совнархозы республиканского уровня (Всероссийский совет народного хозяйства РСФСР)[1], которые были призваны осуществлять координацию работы совнархозов соответствующей республики по выполнению народнохозяйственных планов, специализации и кооперированию промышленности и планов капитального строительства, решать оперативные вопросы хозяйственных связей между совнархозами.

К 1965 г. было окончательно установлено, что модель управления промышленными отраслями через совнархозы не дала значимых экономических результатов и дезорганизовала отраслевую специализацию, вследствие чего территориальная система управления была признана нецелесообразной и восстановлена отраслевая модель управления на новой основе, вновь учреждены министерства с наделением их широкими правами. В соответствии с Законом СССР от 2 октября 1965 г. № 4041-V «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» вся система совнархозов была подвергнута процедуре упразднения[2].

Наше государство в период социалистического строительства характеризовалось однопартийной системой, что существенным образом отразилось на формировании аппарата государственного управления,

---

административных районов, утв. Постановлением Совмина РСФСР от 27 ноября 1957 г. № 1251 // СП РСФСР. 1958. № 6. Ст. 51.

[1] См.: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 июня 1960 г. «О дальнейшем совершенствовании дела планирования и руководства народным хозяйством в союзных республиках» // СП СССР. 1960. № 12. Ст. 86.

[2] Ведомости ВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

сращивании его с партийными элементами. Это привело к созданию партийно-государственных органов, которые осуществляли свою деятельность не только из центра, но имели весьма разветвлённую структуру местных органов. Так, в 1962 г. был учреждён Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР[1]. Это был союзно-республиканский орган, в систему которого входили республиканские, краевые и областные комитеты партийно-государственного контроля, являвшиеся органами ЦК компартий и Советов Министров союзных республик, крайкомов, обкомов партии и исполкомов краевых, областных Советов депутатов трудящихся. В состав республиканских, краевых и областных комитетов партийно-государственного контроля входили руководящие работники этих комитетов, представители нижестоящих органов контроля, профсоюзных, комсомольских организаций, печати, авторитетные рабочие, колхозники и представители интеллигенции. К нижестоящим органам относились городские, районные комитеты партийно-государственного контроля и комитеты партийно-государственного контроля по производственным колхозно-совхозным управлениям и промышленным зонам. Данные комитеты являлись органами республиканских, краевых и областных комитетов партийно-государственного контроля. Комитет партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР и его органы непосредственно были вправе проводить проверки фактического исполнения органами государственного управления, организациями, предприятиями, колхозами, совхозами и учреждениями директив партии и правительства; контролировать выполнение народнохозяйственных планов; оказывать помощь партии в улучшении работы государственного и административно-управленческого аппарата; пресекать нарушения партийной и государственной дисциплины.

[1] См.: Положение о Комитете партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР и соответствующих органах на местах, утв. Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 20 декабря 1962 г. № 1322 // СП СССР. 1963. № 1. Ст. 1.

Впоследствии положение о том, что Коммунистическая партия Советского Союза – это руководящая и направляющая сила советского общества, стержень его политической системы, фундамент государственных и общественных организаций, было закреплено в ст. 6 Конституции СССР 1977 г.[1]

Пятый этап (1977–1991 гг.) развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления обусловлен новыми конституционными преобразованиями и построением окончательного варианта советской социалистической модели государственного аппарата. Если обратиться к общей модели территориальной организации государственного управления, то она была отражена в ст. 135 Конституции СССР 1977 г., согласно которой Совет Министров СССР объединял и направлял работу общесоюзных и союзно-республиканских министерств и государственных комитетов СССР, других подведомственных ему органов. Общесоюзные министерства и государственные комитеты осуществляли руководство порученными им отраслями управления и реализовывали межотраслевое управление на всей территории СССР непосредственно либо через создаваемые ими органы. Союзно-республиканские министерства и государственные комитеты осуществляли руководство порученными им отраслями управления, реализуя межотраслевое управление через соответствующие министерства, государственные комитеты и другие органы союзных республик.

Согласно Основным Законам союзных республик, в том числе Конституции РСФСР 1978 г.[2], также образовывались советы министров, которые являлись высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти этих республик; в их подчинении находились союзно-республиканские и республиканские министерства и

[1] Принята ВС СССР 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.
[2] Принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

государственные комитеты, другие подведомственные им органы. На местном уровне создавались отраслевые и межотраслевые отделы и управления исполнительных комитетов краевых, областных и иных местных Советов народных депутатов, подчиняющиеся в своей деятельности не только Советам и их исполнительным комитетам, но и вышестоящим органам государственного управления соответственно, то есть союзно-республиканским и республиканским министерствам и государственным комитетам.

Шестой этап (1991–1993 гг.) развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления связан с распадом Союза ССР и внесением в Конституцию РСФСР изменений, преобразовавших систему государственного управления, поскольку союзно-республиканских министерств в ведении Совета Министров Российской Федерации уже не было. В составе Российской Федерации были образованы республики, в которых предусматривался свой Совет Министров (Кабинет Министров) республики – Правительство республики в составе Российской Федерации – орган исполнительной власти, возглавляемый и формируемый главой исполнительной власти (Президентом) республики в составе Российской Федерации. Министерства и государственные комитеты республики в составе Российской Федерации подчинялись как Совету Министров республики в составе Российской Федерации, так и соответствующему министерству или государственному комитету Российской Федерации, то есть предусматривалось их двойное организационное подчинение. В иных субъектах Российской Федерации исполнительным органом края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения являлась соответствующая администрация, которая подчинялась вышестоящим органам исполнительной власти.

Организационная связь краевых и областных администраций с вышестоящими органами исполнительной власти проявлялась и в порядке

назначения отдельных должностных лиц. Так, руководители краевых, областных органов внутренних дел, юстиции, комитета по управлению имуществом края, области назначались и освобождались от должности соответственно решениями министра внутренних дел Российской Федерации, министра юстиции Российской Федерации, председателя Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом по согласованию с главой краевой, областной администрации и с последующим утверждением краевым, областным Советом[1].

Седьмой этап (1993–2004 гг.) развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления обусловлен принятием действующей Конституции Российской Федерации 1993 г., в которой предусмотрено принципиально иное построение системы органов исполнительной власти, характеризующееся усилением федеративных начал в государственном управлении. Новизна конституционного положения проявилась в том, что территориальная организация государственного управления стала в себя включать создание и деятельность как органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. В то же время отраслевые и функциональные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не находятся в организационно-иерархической взаимосвязи с федеральными органами исполнительной власти и, соответственно, не могут рассматриваться как их органы на местах. Правительством Российской Федерации согласно вопросам, которые отнесены к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, осуществляется лишь контроль деятельности органов

[1] См.: ч. 1 ст. 39 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации[1], что не означает прямого организационного руководства ими; вопросы правовой организации данных органов находятся за пределами настоящего исследования.

Всё вышесказанное характеризует и современное (после 2004 г.) состояние организации исполнительной власти в России. Однако имеются причины ограничить названный период именно указанной датой. Дело в том, что в данный период система федеральных органов исполнительной власти была определена сначала принятым ещё до введения в действие Конституции Российской Федерации Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти»[2], а затем Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти»[3]. Принципиальных отличий между ними не было. Первым из них были определены такие организационно-правовые формы центральных органов федеральной исполнительной власти, как министерства Российской Федерации, государственные комитеты Российской Федерации, комитеты Российской Федерации, федеральные службы, российские агентства и федеральные инспекции. Последующим указом комитеты были преобразованы в единую организационно-правовую форму, предусмотрены федеральные надзоры, федеральные комиссии и Управление делами Президента Российской Федерации, а федеральные инспекции утратили статус федеральных органов исполнительной власти.

Характерной особенностью данного периода является отсутствие чёткого разграничения функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти. Более того, были установлены блоки органов с одинаковыми функциями: 1) для федеральных служб России, российских агентств и федеральных надзоров России были предусмотрены специальные

---

[1] См.: ст. 44 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
[2] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14.
[3] СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

(исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах ведения; 2) для государственных комитетов Российской Федерации и федеральных комиссий России – функции межотраслевой координации по вопросам, отнесённым к их ведению, а также функциональное регулирование в определённой сфере деятельности. Кроме того, не предусматривалась организационно-иерархическая взаимосвязь между министерствами Российской Федерации и иными федеральными органами исполнительной власти, а функции министерств по координации в строго установленных случаях деятельности иных федеральных органов исполнительной власти нельзя рассматривать как проявление такой взаимосвязи; она должна выражаться в осуществлении руководства, подчинённости или подведомственности.

Такой подход к определению функций федеральных органов исполнительной власти не мог не сказаться на создании их территориальных звеньев. Во-первых, нечёткое определение функций, а, во-вторых, отсутствие у министерств статуса органов, руководящих другими, явились причинами, обусловливающими возможность создания территориальных органов практически у любых федеральных органов исполнительной власти. Самих федеральных органов было также значительное количество. Например, Указом Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»[1] было предусмотрено создание 93 федеральных органов исполнительной власти. Это способствовало формированию громоздкого государственно-управленческого аппарата, организованного без обеспечения надлежащего уровня системности.

Восьмой этап (с 2004 г. по настоящее время) обусловлен принятием в рамках проводимой административной реформы Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов

[1] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 3. Ст. 190.

исполнительной власти» и установлением трёхзвенной системы федеральных органов исполнительной власти с иерархически-властными полномочиями федеральных министерств над имеющими соответствующий отраслевой или функциональный масштаб деятельности федеральными службами и федеральными агентствами, что обусловило изменение подходов к организации их территориальных звеньев. Текущее состояние и возможные варианты совершенствования правовой организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти будут исследованы далее в настоящей работе.

Содержание настоящего параграфа показало сложный путь развития территориальной организации государственного управления в отечественной истории в рамках обозначенного периода. Первые шаги советской власти по организации государственного управления в центре и на местах были обусловлены революционной целесообразностью и характеризовались бессистемностью и хаотичностью, что не способствовало эффективности государственного управления. Последующие действия советского руководства были направлены конституционное закрепление, а затем и на поэтапную оптимизацию существующей модели организации центральных и территориальных звеньев государственного управления, что характеризует весь советский период. Однако нормативно-правовое установление административно-правового статуса территориальных структур в едином нормативном акте не было характерно для данного периода, что в свою очередь означало недостаточную системность государственного управления и не способствовало его максимальной эффективности. Впервые обобщённая модель организации и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти была разработана и опробована лишь в постсоветский период – в 1993 году.

На современном этапе развития территориальных звеньев федеральной исполнительной власти, несмотря на усиление нормативно-правового

регулирования (имеется в виду установление их статуса в типовых регламентах внутренней организации и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти), все еще не обеспечивается полная системность федерального государственного управления на территориальном уровне. Это связано с незавершённостью административной реформы, которая хотя и охватила центральные звенья федеральной исполнительной власти и их территориальные структуры, но не обеспечила их стабильности и детализированного нормативно-правового регулирования их статуса. Стабильность и детализация могут быть обеспечены законодателем посредством принятия федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», с чем в перспективе может быть связан более высокий уровень организации как центральных звеньев государственного управления, так и их территориальных структур. Это ознаменует новый этап развития правовой организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Возможному воплощению перспективных шагов в действительность предназначено последующее изложение идей и предложений, сформулированных в настоящем исследовании.

1.3. Нормативное основание организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их виды

Нормативно-правовое регулирование организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Нормативным основанием формирования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти предстает ч. 1 ст. 78 Конституции Российской Федерации, где установлено, что федеральные органы исполнительной власти в целях реализации своих полномочий вправе создавать территориальные органы.

От того, насколько рационально организована система территориальных органов, во многом зависит эффективность государственного управления в целом, поскольку территориальные органы выполняют функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти непосредственно на местах, осуществляя предоставление государственных услуг гражданам и организациям, управление государственным имуществом, контрольно-надзорные полномочия, деятельность по обеспечению законности и правопорядка.

Наличие конституционного статуса, а также важная роль в реализации целей и задач государственного управления обусловливают необходимость надлежащего нормативного закрепления правового положения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем в современный период организационный и компетенционный элементы их правового статуса в общем виде установлены подзаконным актом, принятым более 20 лет назад, – Постановлением Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации»[1], не претерпевшим с тех пор никаких изменений и закрепляющим архаичную модель организации территориальных органов на платформе, заложенной ещё до проведения конституционной реформы. В силу этого ряд положений данного акта не отражает существующих конституционно-правовых реалий, вступая с ними в противоречия. Кроме того, имеются основания полагать, что данный акт не является нормативным, поскольку из п. 1 и 2 данного Постановления следует, что изложенные в нём позиции являются не нормативными предписаниями, а рекомендациями, предлагаемыми Правительством Российской Федерации к учёту при составлении на том этапе государственного строительства проекта закона о центральных органах государственного управления.

[1] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 22.

Следует отметить наличие и параллельного подзаконного нормативно-правового регулирования организации территориальных органов, которым несколько модифицированы отдельные вопросы их организационно-правового статуса. В первую очередь речь идёт о Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, в пятом разделе которого подобная регламентация имеет место. Данный правительственный акт в силу более поздней даты принятия при разрешении коллизий должен применяться в приоритетном порядке. Кроме того, правила, в нём установленные, в значительной степени продублированы и дополнены нормами IX раздела Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

Нельзя обойти вниманием тот факт, что в этих регламентах отсутствуют какие-либо упоминания о полномочиях органов исполнительной власти субъектов РФ, связанных с вопросами создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и назначения их руководителей.

Во-первых, в типовых регламентах не оговаривается согласование с региональными органами вопросов создания, реорганизации и ликвидации территориальных органов. Образование территориального органа федерального органа исполнительной власти, а также его реорганизация или упразднение осуществляются руководителем федерального органа путём принятия решения на основании схемы размещения территориальных органов, утверждаемой либо Правительством РФ для подчинённых ему федеральных служб и федеральных агентств, либо федеральными министерствами для федеральных органов исполнительной власти, которые находятся в их ведении. Таким образом, установлен дифференцированный порядок учреждения территориальных органов в зависимости от их подчинённости, что согласуется с созданной в результате административной реформы трёхзвенной системой федеральных органов исполнительной власти, предусматривающей подведомственность федеральных служб и агентств

соответствующим федеральным министерствам, либо непосредственно Президенту, либо Правительству Российской Федерации.

Во-вторых, типовые регламенты в части нормативно-правового регулирования назначения на должность руководителей территориальных органов не содержат упоминания о согласовании кандидатур с исполнительными органами государственной власти тех субъектов Российской Федерации, на территории которых функционируют данные органы.

В то же время требования о согласовании кандидатур содержатся в Указе Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 (в ред. от 7 декабря 2016 г.) «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»[1]. Из чего следует, что при его принятии не учтена правовая позиция Конституционного Суда РФ, отражённая в двух его постановлениях[2] по делам о проверке конституционности ряда положений основных законов субъектов Российской Федерации, которыми установлено их противоречие ч. 1 ст. 78 Конституции РФ в части обязательности согласования кандидатур на должности руководителей территориальных органов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Вследствие этого, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, приоритетное значение в кадровом обеспечении федеральных органов исполнительной власти, имеет решение федерального органа, возглавляющего соответствующую систему, если назначение руководителя территориального органа в порядке

[1] СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2730; 2016. № 50. Ст. 7077.

[2] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700; Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

согласования не предусмотрено федеральным законом при условии возложения на соответствующие территориальные органы осуществления полномочий Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

Представляется, что и иные организационные моменты, для которых Постановлением Правительства РФ «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации» предусмотрено согласование с органами исполнительной власти субъектов РФ, – вопросы численности аппарата, структуры, штатов и фонда оплаты труда территориальных органов – должны решаться самостоятельно должностными лицами соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Данный момент был отражён в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (п. 15), где указывается на то, что структуру и штатное расписание аппарата территориального органа федерального органа исполнительной власти утверждает руководитель территориального органа в пределах установленного фонда оплаты труда и численности на основе утверждённой схемы размещения территориальных органов.

На законодательном уровне отдельные вопросы организационно-правового статуса территориальных органов урегулированы в ст. 24 и 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1], в котором говорится об участии законодательного органа субъекта РФ в согласовании при назначении на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в случае, если такой порядок предусмотрен в федеральном законе, и о реорганизации этих органов при

[1] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

передаче органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации по предметам её исключительного ведения или совместного ведения, которые осуществляют территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с п. 1 Постановления Правительства РФ «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации» территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, являясь частью системы органов исполнительной власти Российской Федерации, реализуют возложенные на них функции, руководствуясь указаниями соответствующих центральных органов, а по вопросам, которые входят в компетенцию субъектов РФ, – взаимодействуя с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации. Необходимо отметить некорректность (с точки зрения существующих конституционных реалий) формулировки о вхождении территориальных органов в систему органов исполнительной власти РФ, поскольку согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ единую систему исполнительной власти в Российской Федерации в пределах её исключительного ведения и полномочий по предметам совместного ведения составляют два звена – федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Территориальные органы не только федеральных, но и региональных органов исполнительной власти не могут быть отдельными элементами структуры этой системы ввиду организационно-иерархической взаимосвязи с теми органами, в систему которых они входят.

Относительно территориальных органов федеральных органов исполнительной власти следует сказать, что в качестве отдельного звена в системе федеральной исполнительной власти они также не рассматриваются, если исходить из содержания Указа Президента от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Следовательно, наиболее корректным будет утверждение о вхождении этих органов в систему

каждого федерального министерства, службы или агентства, по положениям о которых предполагается их создание, наряду с иными звеньями – центральным аппаратом федерального органа исполнительной власти, подведомственными ему федеральными государственными предприятиями и учреждениями и в ряде случаев некоторыми иными структурами (такими, как загранучреждения МИДа России).

Вместе с тем в своей совокупности территориальные органы сами образуют систему, поскольку такая совокупность обладает определёнными признаками системности – едиными принципами организации, общим исполнительно-распорядительным характером деятельности, общей формой административной соподчинённости (иерархическая подчинённость вышестоящим территориальным органам и федеральному органу исполнительной власти), общими началами и едиными правилами организации различных территориальных органов (единые наименования, общий порядок формирования и др.)[1].

Тем не менее одной из задач совершенствования нормативно-правового регулирования в данной сфере в настоящее время является устранение его разрозненности, дублирования и несогласованности, а также сведение всех правил, касающихся порядка организации и функционирования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в едином нормативном акте. Эта проблема касается в целом системы органов исполнительной власти в Российской Федерации, и совершенствование порядка организации территориальных органов должно осуществляться в контексте общих направлений модернизации исполнительной власти. В связи с этим следует признать заслуживающей внимание позицию учёных-административистов о необходимости разработки и принятия федеральных

[1] См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право : учебник для бакалавров. М. : Юрайт, 2014. С. 88.

законов о системе органов исполнительной власти[1], о федеральных органах исполнительной власти[2] в целях повышения обоснованности и эффективности системы и структуры органов исполнительной власти.

Представляется, что общие принципы организации территориальных органов федеральной исполнительной власти необходимо урегулировать в нормах Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», принятие которого позволит обеспечить стабильность федеральной исполнительной власти в целом и устранить бессистемное подзаконное регулирование организации деятельности территориальных органов. Использование в таком случае в названии закона термина «система» вряд ли будет оправданным, поскольку данный нормативный акт будет ограниченным по содержанию, не охватывая административно-правовой статус территориальных органов, так как в качестве отдельного звена они в эту систему не входят.

Процесс создания органа государственной власти представляет собой неоднородную процедуру, включающую вопросы учреждения данного органа и его формирования. Данные понятия следует отличать друг от друга, поскольку учредить орган означает дать ему наименование, обозначить его место в системе, а сформировать – значит установить его полномочия, определить звенья аппарата, осуществить подбор и расстановку кадров, т.е. сделать жизнеспособной структурой[3].

В связи с этим законодательно необходимо чётко определить и разграничить полномочия по учреждению территориального органа федерального органа исполнительной власти и по его формированию. Следует

---

[1] См.: *Петров М.П.* Исполнительная власть и общество в условиях административной реформы. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2009. С. 56.
[2] См.: *Петров М.П.* Концепция институционального развития исполнительной власти в Российской Федерации (проект). Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012. С. 16.
[3] См.: *Манохин В.М.* Административное право России : учебник. Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. С. 55.

в систематизированном виде регламентировать вопросы учреждения территориальных органов, исходя из зависимости от подведомственности федеральных органов исполнительной власти, в систему которых они входят, т.е. порядок учреждения территориальных органов а) федеральных министерств, служб и агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ; б) федеральных служб и агентств, подведомственных «президентским» министерствам; в) федеральных министерств, служб и агентств, руководство деятельностью которых возложено на Правительство РФ; г) федеральных служб и агентств, подведомственных «правительственным» министерствам.

Так же детализированно в федеральном законе необходимо регламентировать вопросы формирования, в том числе назначения на должность руководителей территориальных органов, определения структуры аппарата, штатной численности, комплектования их состава и, кроме того, вопросы реорганизации и упразднения территориальных органов.

На федеральном уровне не определены критерии отнесения тех или иных структур, выполняющих функции соответствующих федеральных органов исполнительной власти на территории России к территориальным органам. Например, в системе Министерства обороны РФ функционируют управления военных округов, органы управления флотов, военные представительства министерства на предприятиях, которые согласно Положению о Минобороны России[1] к числу территориальных органов не отнесены, хотя данное министерство выполняет свои функции и полномочия как непосредственно, так и через вышеназванные органы управления. Кроме того, в системе Минобороны России функционируют органы военной полиции, включающие центральный орган военной полиции, региональные и территориальные органы военной полиции. Последние располагаются, как

[1] Утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

правило, в непосредственной близости от мест дислокации воинских частей, которые имеют наибольшую численность. В случае необходимости подразделения военной полиции, созданные для выполнения задач и обеспечения деятельности органов военной полиции, могут дислоцироваться отдельно, в том числе на территориях воинских частей, расположенных на удалении от мест расположения органов военной полиции[1]. Таким образом, несмотря на нормативное обозначение географически рассредоточенных звеньев военной полиции и их функционирование в системе Минобороны России в качестве «территориальных органов», они не являются территориальными органами Минобороны России. Вместе с тем входящие в состав военных округов и создаваемые по субъектам Российской Федерации военные комиссариаты таковыми являются[2].

Кроме того, к территориальным органам традиционно относятся только те, которые осуществляют деятельность на территории Российской Федерации на различных уровнях – межрегиональном, в том числе по бассейновому принципу, региональном, межрайонном, районном, городском. В то же время отдельные федеральные органы исполнительной власти имеют структуры, реализующие их функции и полномочия за рубежом (Россотрудничество, МИД России, Минэкономразвития России, МВД России, Ростуризм), общие положения о статусе которых в определённом качестве, отличающем их от территориальных органов также необходимо урегулировать в федеральном законодательстве. Их можно обозначить как загранучреждения (данный термин в настоящее время применяется только в отношении соответствующих структур МИДа России).

Законодательное решение изложенных выше вопросов, а также иных проблем, связанных с определением видов (организационно-правовых форм)

---

[1] См.: п. 15, 16 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161 // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.

[2] См.: п. 2, 4 Положения о военных комиссариатах, утв. Указом Президента РФ от 7 декабря 2012 г. № 1609 (в ред. от 21 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 7017.

территориальных органов, их компетенции, позволит более эффективно организовать систему государственного управления, сформировать компактный и удобный механизм реализации федеральной исполнительной власти на местах.

Виды (организационно-правовые формы) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Вид следует рассматривать в качестве подразделения в систематике, входящего в состав более широкого понятия – рода. Родовым понятием в данном случае будет являться территориальный орган федерального органа исполнительной власти. Каждый вид должен характеризоваться признаком или набором признаков, отличающих его от других видов в рамках одного классификационного ряда. Термин «вид территориального органа» имеет нормативное закрепление[1], однако в него не вкладывается конкретное содержание, не определяются возможные виды на уровне единого нормативно-правового акта и, соответственно, не определяются различия между ними. Данное обстоятельство требует установления таких видов и их научного исследования.

В зависимости от повторяемости наименований при учреждении территориальных органов они подразделяются на типичные и нетипичные. Типичные характерны для группы органов исполнительной власти, нетипичные имеют уникальные обозначения и присущи отдельным федеральным органам. К типичным следует отнести управления, департаменты, отделы (отделения) и инспекции. Нетипичными являются военные комиссариаты, оперативные бюро, центры специального назначения, министерства, представительства, региональные центры. Теперь рассмотрим более подробно виды территориальных органов.

[1] См.: пп. «б» п. 9.3 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

1. *Управления*. Это основной, наиболее часто встречающийся вид территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Они могут обозначаться как территориальные, межрегиональные, региональные, главные и линейные. Употребление прилагательного «территориальное» применительно к управлению, очевидно, связано с необходимостью отграничения управлений как территориальных органов от управлений, имеющих статус внутренних структурных элементов центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти. «Территориальные управления» предусмотрены в системе таких органов, как Федеральное агентство по управлению государственным имуществом[1], Управление делами Президента Российской Федерации[2].

Обозначение управлений в качестве *межрегиональных* предполагает осуществление деятельности соответствующих территориальных органов в пределах федеральных округов или по иным межрегиональным принципам (по экономическим районам, например). Таким образом организована, в частности, система территориальных органов Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарта): они называются межрегиональными территориальными управлениями и действуют в субъектах Российской Федерации, входящих в состав соответствующего федерального округа[3]. Аналогичный пример также можно привести по Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, в системе которой

---

[1] См.: Схему размещения территориальных органов Федерального агентства по управлению государственным имуществом, утв. Приказом Минэкономразвития России от 1 апреля 2016 г. № 207 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Указ Президента РФ от 30 апреля 2014 г. № 287 «О Территориальном управлении Управления делами Президента Российской Федерации в Республике Крым» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2133.

[3] См.: п. 1 Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, утв. Приказом Минпромторга РФ от 3 июня 2009 г. № 476 // Российская газета. 2009. 18 авг.

функционирует Межрегиональное территориальное управление по Северо-Кавказскому федеральному округу[1].

Главные управления могут иметь различное предназначение:

а) в системе МЧС России все 85 территориальных органов по субъектам Российской Федерации имеют статус главного управления. Утверждение такого наименования объясняется наличием у главного управления МЧС России полномочий по руководству многочисленными нижестоящими структурами: подчинёнными подразделениями федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России (ГИМС), пожарно-спасательными, поисково-спасательными, аварийно-спасательными формированиями, центром управления в кризисных ситуациях и иными подразделениями и организациями МЧС России, дислоцированными на территории соответствующего субъекта Российской Федерации[2];

б) в системе Минюста России главные управления по субъектам Российской Федерации своим предназначением имеют координацию деятельности управлений Минюста России, территориальных органов, находящихся в его подведомственности, федеральных служб и федеральных бюджетных учреждений Минюста России, действующих в пределах федерального округа[3]. Всего таких главных управлений 8, действующих по

---

[1] См.: Приказ Ространснадзора от 25 июля 2014 г. № АК-731фс (в ред. от 27 октября 2015 г.) «Об утверждении Положения о Межрегиональном территориальном управлении Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Северо-Кавказскому федеральному округу» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: п. 8 Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации, утв. Приказом МЧС России от 6 августа 2004 г. № 372 (в ред. от 21 марта 2014 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 34; Российская газета. 2014. 2 апр.

[3] См: п. 3 Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утв. Приказом Минюста России от 3 марта 2014 г. № 25 (в ред. от 20 апреля 2015 г.) // Российская газета. 2014. 21 марта.

субъектам Российской Федерации, где расположен административный центр соответствующего федерального округа. Главными они являются в отношении управлений Минюста России по другим субъектам Российской Федерации, но иерархическая соподчинённость в данном случае отсутствует, поскольку речь идёт не о руководстве их деятельностью, а о координации.

В системе МВД России организационно-правовой статус главных управлений и управлений по субъектам Российской Федерации (а также министерств по республикам), если исходить из содержания Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации[1], не имеет различий.

Линейные управления предусмотрены только в системе МВД России. Если обратиться к теории административного права, то линейная организационная структура представляет собой вид управленческой структуры, в которой подчинённость организационных звеньев устанавливается по цепочке от нижестоящего к вышестоящему и имеет характер однозначной иерархической связи. Каждый нижестоящий элемент управленческой структуры подчиняется только одному вышестоящему. Подобная связь (по принципу вертикали) характерна для любых государственных органов исполнительной власти. Линейное управление основано на использовании прямых, властных методов управленческого воздействия; способствует обеспечению устойчивости системы государственного управления, недопущения хаотичности в деятельности субъектов государственно-управленческого процесса. К характерным чертам линейного управления относят также единоначалие, простоту управления, отсутствие дублирования управленческих функций, определённый элемент

[1] Утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 (в ред. от 20 января 2015 г.) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1335.

нормативного минимализма и рациональности[1]. Однако в системе МВД России обозначение отдельных территориальных органов в качестве линейных управлений имеет иную смысловую нагрузку. Управления МВД России по железнодорожному, водному и воздушному транспорту традиционно обозначаются как линейные, поскольку они функционируют по линиям соответствующего вида транспорта. Следует отметить, что в системе Ространснадзора, деятельность территориальных органов которого также осуществляется по транспортным линиям, обозначение управлений в качестве линейных не предусмотрено.

2. *Департаменты* как вид территориальных органов встречаются реже, но их организационно-правовой статус аналогичен статусу управлений. Фактически это вариант обозначения управлений. Например, территориальными органами Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоза) являются действующие на территории федеральных округов департаменты лесного хозяйства[2]. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) также выполняет свои функции и полномочия на территории федеральных округов через территориальные органы, обозначаемые как департаменты[3]. Обращает на себя внимание наличие территориальных органов в виде департаментов у органов исполнительной власти, подведомственных Министерству природных ресурсов и экологии. Здесь просматривается ведомственное усмотрение при выборе наименования территориальных органов, не обусловленное каким-либо особым их целевым предназначением, не позволяющим обозначать их в

---

[1] См., например: *Фролов И.В.* О типах административно-правового управления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2014. № 3. С. 90.

[2] См.: п. 2 Типового положения о территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства, утв. Приказом Минприроды России от 30 января 2015 г. № 38 // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 2015. 8 июня.

[3] См.: п. 2 Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утв. Приказом Минприроды России от 28 декабря 2012 г. № 461 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 16.

качестве управлений. В таких случаях законодательно следовало бы ограничить возможность формирования территориальных органов с названием, отличающимся от управлений, если подобные структуры не имеют специфического целевого предназначения (таковое имеется, например, у оперативных бюро в системе МВД России), исторически сложившегося наименования вкупе с особым предназначением (примером исторически сложившегося наименования является наименование «военные комиссариаты» в системе Минобороны России) или не находятся в иерархической связи с вышестоящим управлением.

3. *Отделения* и *отделы* создаются в случае установления сложной иерархической структуры территориальных органов в системе определённых федеральных органов исполнительной власти, когда организация контрольно-надзорной деятельности или оказание государственных услуг данным органом исполнительной власти на уровне только лишь федерального округа или субъекта Российской Федерации не является достаточной. Таким образом, деятельность отделений и отделов всегда носит подчинённый характер, они находятся в иерархической связи с вышестоящим управлением. В качестве единственного звена территориальных органов в системе каких-либо федеральных органов исполнительной власти они не создаются и создаваться не могут.

В частности, в системе Государственной фельдъегерской службы (ГФС России) создана следующая иерархическая структура территориальных органов: по федеральным округам действуют соответствующие управления ГФС России; нижестоящими по отношению к ним являются управления, отделы и отделения ГФС России, расположенные в столицах и

административных центрах субъектов Российской Федерации, городах федерального значения, а также в городе Сочи[1].

Отделения и отделы могут иметь обозначение в качестве *линейных*, но создаются они только в системе МВД России. Линейные отделы (отделения) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте являются территориальными органами МВД России на уровне районов и подчинены соответствующему управлению на транспорте МВД России по федеральному округу или линейному управлению МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте[2].

В качестве спорного вопроса правового регулирования при их создании можно обозначить отсутствие в ряде случаев у таких территориальных звеньев статуса территориальных органов. В частности, речь идёт об отделах полиции. Отделы (отделения, пункты) полиции рассматриваются не как территориальные органы, а как структурные подразделения территориальных органов МВД России на районном уровне, реализующие задачи и полномочия органов внутренних дел Российской Федерации на территории муниципального образования (поселения или части внутригородской территории). Границы территории обслуживания отдела (отделения, пункта) полиции определяются в правовом акте руководителя соответствующего территориального органа МВД России на региональном уровне[3].

Ещё один пример можно привести по системе Минобороны России. Согласно п. 9 Положения о военных комиссариатах в структуру военных

---

[1] См.: п. 8.1 Регламента Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации, утв. Приказом ГФС России от 15 сентября 2011 г. № 305 (в ред. от 28 сентября 2012 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 46.

[2] См.: п. 2 Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, утв. Приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 (в ред. от 13 февраля 2015 г.) // Российская газета. 2011. 19 авг.

[3] См.: п. 3 Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утв. Приказом МВД России от 10 июля 2013 г. № 535 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

комиссариатов входят командование и основные подразделения, в том числе отделы по муниципальным образованиям, подразделения обеспечения и центры социального обеспечения. Отделы (муниципальные) могут создаваться в муниципальных образованиях, имеющих статус городского округа, внутригородских территорий городов федерального значения, муниципального района, но территориальными органами Минобороны России данные отделы не являются.

По нашему мнению, если какое-либо структурное звено федерального органа исполнительной власти имеет территориальную сферу деятельности и его аппарат размещается и функционирует на соответствующей территории (как видно в вышеупомянутых случаях), то нет оснований не рассматривать его в качестве территориального органа.

4. *Инспекции*. Данный вид органов имел повсеместное распространение в период существования Союза ССР с широким освещением их правового статуса в административно-правовой литературе[1]. М.С. Студеникиной в 1974 г. государственные инспекции были определены в качестве исполнительно-распорядительных органов, сфера контрольно-надзорной деятельности и пределы властных полномочий которых распространялись на те или иные объекты вне зависимости от ведомственной подчинённости[2]. Кроме того, они, как правило, не составляли самостоятельной, организационно-обособленной системы государственных органов государственного управления, а входили в исполнительно-распорядительные органы лишь в качестве структурных подразделений[3]. К настоящему времени их организационно-правовой статус не претерпел существенных изменений, однако их количество резко

---

[1] См.: *Здир Я.А.* Государственные инспекции в СССР. М. : Юридическая литература, 1960. 132 с.; *Студеникина М.С.* Государственные инспекции в СССР. М. : Юридическая литература, 1987. 112 с.

[2] См.: *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М. : Юридическая литература, 1974. С. 84–85.

[3] См.: *Петров Ю.А.* Государственные инспекции в свете нового административного законодательства // Правоведение. 1985. № 6. С. 47.

сократилось. Действующие на федеральном уровне государственные инспекции не функционируют как отдельные органы исполнительной власти. Их аппарат всегда встроен в систему какого-либо федерального министерства или федеральной службы. Иной вариант их учреждения невозможен ввиду установления трёхэлементной системы федеральных органов исполнительной власти, которую составляют федеральные министерства, службы и агентства. Создание государственных инспекций как самостоятельных органов исполнительной власти возможно только в субъектах Российской Федерации. Например, в Саратовской области действуют Государственная жилищная инспекция и Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники[1]. На федеральном же уровне в настоящее время функционирует ряд инспекций, которые могут быть организованы различным образом:

а) являются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Такие инспекции действуют в системе Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной налоговой службы, однако организованы они по-разному.

Для ФНС России характерно многозвенное иерархическое построение системы территориальных органов. В качестве инспекций в этой системе организованы как высшие иерархические звенья, так и низшие. В федеральных округах образуются межрегиональные инспекции ФНС России, являющиеся территориальными органами, образующими высшее звено данной системы, поскольку они уполномочены осуществлять проверки эффективности работы иных территориальных органов ФНС России по соблюдению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, обеспечению правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджетную

[1] См.: Структуру органов исполнительной власти Саратовской области, утв. Постановлением Губернатора Саратовской области от 9 апреля 2012 г. № 125 (в ред. от 15 июня 2015 г.) // СЗ Саратовской области. 2012. № 10.

систему Российской Федерации налогов и сборов, а также финансовый контроль над их деятельностью в субъектах Российской Федерации, входящих в соответствующий федеральный округ[1]. Инспекции ФНС России по району, району в городе, городу без районного деления, инспекции ФНС России межрайонного уровня является являются низовым звеном в системе территориальных органов ФНС России и находятся в непосредственном подчинении управления ФНС России по субъекту Российской Федерации[2]. Таким образом, управления ФНС России по субъектам Российской Федерации являются промежуточным звеном в иерархической системе, будучи подконтрольными межрегиональным инспекциям ФНС России и находясь выше инспекций ФНС России по району, району в городе, городу без районного деления и инспекций ФНС России межрайонного уровня.

Отличается своеобразием подход Правительства Российской Федерации к государственным инспекциям труда: вся система органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в сфере труда, обозначается как федеральная инспекция труда, которая состоит из Федеральной службы по труду и занятости и её территориальных органов (государственных инспекций труда)[3]. Создаются такие территориальные органы в каждом субъекте Российской Федерации с отсутствием выше- и нижестоящих территориальных звеньев[4];

---

[1] См.: п. 3 Типового положения о межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по федеральному округу, утв. Приказом Минфина России от 17 июля 2014 г. № 61н (в ред. от 3 июля 2015 г.) // Российская газета. 2014. 17 дек.

[2] См.: п. 1 Типового положения об инспекции Федеральной налоговой службы по району, району в городе, городу без районного деления и инспекции Федеральной налоговой службы межрайонного уровня, утв. Приказом Минфина России от 17 июля 2014 г. № 61н (в ред. от 3 июля 2015 г.) // Российская газета. 2014. 17 дек.

[3] См.: п. 2 Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 875 (в ред. от 18 ноября 2016 г.) // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4995.

[4] См.: п. 1.3 Регламента Федеральной службы по труду и занятости, утв. Приказом Роструда от 11 сентября 2007 г. № 211 (в ред. от 26 мая 2016 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 10.

б) представляют собой централизованную иерархическую структуру в системе какого-либо федерального органа исполнительной власти, звенья которой встроены в аппарат территориальных органов данного органа. В данном случае речь идёт о Государственной инспекции безопасности дорожного движения в системе МВД России (Госавтоинспекции), а также Государственной инспекции по маломерным судам в системе МЧС России (ГИМС).

Иерархическая организация территориальных звеньев Госавтоинспекции выглядит следующим образом: на верхнем уровне этой системы стоит Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России; ему подчинены подразделения (в том числе специализированные) Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации; нижний уровень иерархии образуют подразделения Госавтоинспекции управлений, отделов, отделений МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также подразделение Госавтоинспекции Управления МВД России на территории комплекса «Байконур»[1]. Как видно, вся эта иерархическая модель встроена в систему территориальных органов МВД России на региональном и более низких уровнях, а территориальные подразделения Госавтоинспекции сами по себе территориальными органами МВД России не являются.

Аналогичным образом организована система ГИМС, во главе которой находятся руководящие данной системой структурные подразделения центрального аппарата МЧС России с подчинением им территориальных

[1] См.: п. 5 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (в ред. от 1 апреля 2015 г.) // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

органов ГИМС в составе территориальных органов МЧС России[1]. Если исходить из п. 2 Указа Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 (в ред. от 23 сентября 2016 г.) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»[2], то территориальные органы ГИМС не включены в систему МЧС России; территориальными органами МЧС России являются только региональные центры МЧС по федеральным округам и главные управления по субъектам Российской Федерации. Таким образом, территориальные органы ГИМС не имеют статуса территориальных органов федерального органа исполнительной власти. Такое нормативное решение не кажется нам логичным. Примечательно, что организационно-правовой статус ГИМС установлен правительственным актом, в то время как деятельностью МЧС России руководит Президент Российской Федерации. Представляется, что основы организации «президентских» федеральных органов исполнительной власти должны устанавливаться указами Президента Российской Федерации, в том числе и во избежание несогласованности президентских и правительственных актов;

в) представляют собой централизованную иерархическую структуру в системе какого-либо федерального органа исполнительной власти с собственной территориальной организацией без обозначения географически рассредоточенных звеньев как территориальных органов. В качестве примера в данном случае следует назвать военную автомобильную инспекцию Вооружённых Сил Российской Федерации, структура, задачи и функции которой определены приказом Министра обороны РФ от 28 мая 2009 г. № 480 (в ред. от 20 января 2011 г.) «Об утверждении Положения о военной

[1] См.: п. 1 Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835 // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5499.
[2] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

автомобильной инспекции Вооружённых Сил Российской Федерации»[1]. Централизованно-иерархическое построение системы военных автомобильных инспекций выглядит следующим образом: главным иерархическим звеном в ней выступает военная автомобильная инспекция Минобороны России с подчинением ей всех региональных и территориальных военных автомобильных инспекций. В то же время региональная военная автомобильная инспекция является вышестоящим звеном для соответствующих подчинённых территориальных военных автомобильных инспекций.

Названные инспекции осуществляют свою деятельность по территориальному принципу: военная автомобильная инспекция Минобороны России – на всей территории Российской Федерации, региональные и территориальные военные автомобильные инспекции – на территории закреплённых за ними районов ответственности (в том числе в местах дислокации войск Вооруженных Сил Российской Федерации на территории иностранных государств). Район ответственности региональной военной автомобильной инспекции включает в себя территорию (или часть территории) военного округа. Район ответственности территориальной военной автомобильной инспекции, как правило, включает в себя территорию одного или нескольких субъектов Российской Федерации. Несмотря на нормативное обозначение инспекций в качестве региональных и территориальных и их функционирование как географически рассредоточенных функциональных звеньев Минобороны России, они не имеют статуса территориальных органов федерального органа исполнительной власти, что по нашему мнению, нелогично и требует корректировки нормативно-правовых актов, регулирующих организацию Минобороны России;

[1] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

г) создаются в качестве федеральных государственных учреждений. Таковыми являются семенные инспекции и уголовно-исполнительные инспекции. Требования о необходимости создания и компетенция семенных инспекций изложены в ст. 26, 27 и 36 Федерального закона от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О семеноводстве»[1], однако в данном нормативном акте не определено, какой организационно-правовой статус они должны иметь. Предусматривается создание государственных семенных инспекций по субъектам Российской Федерации, а также межрайонных, районных и городских государственных семенных инспекций[2]. Однако данные структуры, хоть и названы в федеральным законе, именно в таком виде (в качестве семенных инспекций) в настоящее время не функционируют. Распоряжением Правительства РФ от 5 мая 2007 г. № 566-р «О создании федерального государственного учреждения "Российский сельскохозяйственный центр"»[3] все семенные инспекции реорганизованы в форме слияния с образованием в ведении Минсельхоза России федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» и созданием на основе реорганизованных инспекций обособленных структурных подразделений (филиалов) в субъектах Российской Федерации. Таким образом, указанные филиалы выполняют функции семенных инспекций.

Уголовно-исполнительные инспекции действуют под руководством Федеральной службы исполнения наказаний и указываются законодателем в числе органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания[4]. Создаются они в организационно-правовой форме федеральных казённых учреждений,

---

[1] СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5715.

[2] См.: п. 8, 9 Положения о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1200 (в ред. от 14 декабря 2006 г.) // СЗ РФ. 1998. № 43. Ст. 5352.

[3] СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2450.

[4] См.: ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

подведомственных территориальным органам ФСИН России, а их типовая структура[1] предполагает учреждение филиалов, также имеющих свою территориальную сферу деятельности.

С учётом многообразия подходов к организации федеральных государственных инспекций представляется целесообразным вариант их формирования исключительно как территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с контрольно-надзорными полномочиями в установленной сфере деятельности. Разумеется, единой модели их организации предусмотрено быть не может ввиду различной частоты воздействия на объекты государственного управления. Таким образом, может иметь место одноуровневая модель организации таких инспекций (как в настоящее время в системе Роструда – только по субъектам Российской Федерации), так и многоуровневая (пример – инспекции ФНС России). Иные федеральные государственные инспекции, которые в настоящее время не являются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, также можно подвести под эту схему. Принцип формирования тех или иных органов либо других государственно-управленческих структур исключительно по усмотрению должен быть в некоторой степени органичен. Во-первых, это связано с тем, что реформирование федерального государственного управления возможно, если управленческие структуры приводятся в систему. Это было реализовано применительно к центральным звеньям федеральной исполнительной власти, когда по функциям они были разделены на министерства, службы и агентства. В остальной же части систематизация не была оформлена, она носит фрагментарный характер, что не способствует окончательному и успешному завершению административной реформы. Федеральные государственные инспекции, не

[1] См.: Приказ ФСИН РФ от 23 января 2012 г. № 24 «Об утверждении типовых структуры и штатного расписания уголовно-исполнительной инспекции» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 16.

имеющие статуса территориальных органов, имеют свою собственную обособленную компетенцию, территориальные масштабы деятельности, что охватывается сформулированным ранее определением понятия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Это позволяет предложить нормативно закрепить за ними такой статус и обособить в организационном отношении от иных структур соответствующего федерального органа. Во-вторых, административное усмотрение позволяет, несмотря на наличие в законодательстве термина «инспекции» (если рассматривать семенные инспекции), создавать не сами инспекции, а организации, наделённые функциями инспекций, без употребления такого термина. Вряд ли законодатель предполагал возможность такого широкого толкования установленных им предписаний. Установление в отношении всех федеральных инспекций единых требований их создания как территориальных органов федеральных органов исполнительной власти устранит такую возможность. В-третьих, административное усмотрение при создании федеральных государственных инспекций обусловливает отсутствие их единообразного административно-правового статуса: если они не организованы как территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, на них не распространяются соответствующие компетенционные требования, определяющие порядок взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, о чём будет идти речь во второй главе.

Соотношение территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с территориальными структурами других государственных органов и иных публично-властных субъектов. Наличие территориальных структур не является характеристикой исключительно федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Что касается иных государственных органов и государственных организаций, в том числе подведомственных

органам исполнительной власти, то для реализации своих функций и полномочий они нуждаются в территориальных структурных подразделениях, без которых их деятельность невозможна. Система прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и ряда других государственно-властных субъектов не может функционировать в отсутствие подобных структур.

Территориальными структурными единицами субъектов государственной публично-властной деятельности могут быть:

а) должности аппарата государственных органов, предусмотренные для замещения по определённым территориям (в частности, входящие в структуру аппарата Администрации Президента Российской Федерации должности полномочных его представителей в федеральных округах, обеспечивающих реализацию конституционных полномочий главы государства в соответствующем федеральном округе[1]);

б) подразделения государственного органа (или юридического лица публичного права), географически рассредоточенные по территории государства. Так, в единой централизованной системе прокуратуры Российской Федерации такими структурными единицами являются прокуратуры субъектов Российской Федерации, прокуратуры городов и районов и другие территориальные прокуратуры[2]. Похожим образом построена система Следственного комитета Российской Федерации, в которой для решения задач в области уголовного процесса также созданы территориальные звенья – главные следственные управления и следственные

[1] См.: п. 1 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 10 мая 2015 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2015. № 19. Ст. 2808.

[2] См.: ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 22 декабря 2014 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2014. № 52. Ст. 7538.

управления по субъектам Российской Федерации (в том числе их подразделения по административным округам), следственные отделы и следственные отделения по районам, городам и другие территориальные следственные подразделения[1]. Если рассматривать организацию Пенсионного фонда Российской Федерации, то его территориальные органы (отделения в субъектах Российской Федерации и управления (самостоятельные отделы) в городах или районах) входят в единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации[2].

Представленный в настоящей работе обзор вариантов территориальной организации публично-властных субъектов, не являющихся федеральными органами исполнительной власти, обоснован, поскольку реализация федеральной государственной власти как на уровне федерации в целом, так и на местах требует поиска оптимальных решений для создания компактных и эффективных управленческих структур. В связи с этим не исключена реорганизация государственного управления с упразднением отдельных федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов и созданием вместо них других субъектов публичной власти или передачей функций и полномочий упраздняемых структур федеральной исполнительной власти уже существующим государственно-властным субъектам с одновременной передислокацией в них кадровых ресурсов.

В частности, многочисленность субъектов государственного финансового контроля вызвала необходимость укрупнения государственно-управленческих структур с концентрацией в составе компетенции одного

---

[1] См.: ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г.) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; 2014. № 52. Ст. 7550.

[2] См.: ст. 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2015. № 1. Ст. 72.

субъекта публичной власти ряда однородных функций, образующих один из сегментов финансового контроля. Речь идёт о Центральном банке Российской Федерации, к которому перешли функции упразднённого федерального органа исполнительной власти – Федеральной службы по финансовым рынкам, а полномочия её территориальных органов выполняют в настоящее время входящие в систему Банка России территориальные учреждения, создаваемые по субъектам Российской Федерации (Главные управления в краях, областях и автономных округах Российской Федерации, городах Москве и Санкт-Петербурге, Национальные банки республик в составе Российской Федерации) либо по экономическим районам, объединяющим территории нескольких субъектов Российской Федерации[1].

Вариантом трансформации органов федеральной исполнительной власти также является создание на их основе государственных корпораций. В настоящее время существует несколько государственных корпораций («Агентство по страхованию вкладов», «Внешэкономбанк», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Ростех», «Росатом» и Роскосмос»), но создание только двух из них (госкорпорации «Росатом» и «Роскосмос») было осуществлено на основе упразднения таких федеральных органов исполнительной власти, как Федеральное агентство по атомной энергии (Росатом)[2] и Федеральное космического агентства (Роскосмос). Федеральное агентство по атомной энергии территориальных органов не имело, но возможный положительный опыт создания и

---

[1] См.: ст. 83 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2014 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2015. № 1. Ст. 37; ч. 1 ст. 1 Положения о территориальных учреждениях Банка России от 29 июля 1998 г. № 46-П, утв. Советом директоров Банка России 10 апреля 1998 г. (в ред. от 30 ноября 2009 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: ч. 6 ст. 6 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078; 2015. № 1. Ст. 52; Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 (в ред. от 17 марта 2015 г.) «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» // СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1112; 2015. № 12. Ст. 1740.

функционирования подобных юридических лиц может сподвигнуть законодателя на учреждение новых государственных корпораций, на месте упраздненных иных федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, как это произошло в 2015 г. с Федеральным космическим агентством.

Принятым Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”»[1] была учреждена соответствующая госкорпорация, пришедшая на смену федеральному органу исполнительной власти – Федеральному космическому агентству и его территориальному органу на космодроме Байконур и ставшая уполномоченным органом управления в области исследования, освоения и использования космического пространства, наделённым правомочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление и руководство космической деятельностью. Если исходить из текста данного законодательного акта, то вместо территориального органа Роскосмоса теперь должны функционировать соответствующие организации госкорпорации «Роскосмос».

Вместе с тем встаёт вопрос об упорядоченности системы государственного управления и её территориальной организации. В основе осуществления государственной власти в Российской Федерации заложено положение, отраженное в ст. 10 Конституции Российской Федерации, где говорится о разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная и судебная ветви власти находят своё воплощение соответственно в Федеральном Собрании Российской Федерации, законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации и входящих в судебную систему органах

[1] СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4341.

судебной власти. Никакие иные органы и организации не могут осуществлять функции принятия законов и правосудия.

В то же время исполнительная власть находится в таком состоянии, которое характеризуется сложностью исчерпывающего определения её институциональных форм. В Конституции Российской Федерации, конечно, говорится о том, что исполнительная власть Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации (ч. 1 ст. 110), а также неоднократно упоминается о федеральных органах исполнительной власти (с их территориальными органами) и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст. 77, 78, ч. 1 ст. 112). Однако деятельность федерального законодателя размывает границы исполнительной власти посредством предоставления полномочий, ей присущих, иным органам и юридическим лицам публичного права. Например, от того, что полномочия исполнительной власти были переданы от упразднённой Федеральной службы по финансовым рынкам иному государственному органу – Банку России, они не перестали быть полномочиями исполнительной власти.

По мнению В.А. Четвернина, даже прокуратура, осуществляющая надзор за законностью, образует контрольную подсистему исполнительной власти, действуя наряду с правительственно-административными органами[1].

Также представляет интерес позиция Конституционного Суда Российской Федерации относительно характера компетенции Пенсионного фонда Российской Федерации, который наделён законом публично-властными полномочиями по обеспечению конституционного права на государственную пенсию, в том числе полномочием по назначению указанных пенсий. Согласно выводу Конституционного Суда, такие полномочия по смыслу Конституции

[1] См.: Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М. : Норма, 2004. С. 581, 585.

Российской Федерации относятся к сфере функционирования исполнительной власти и её органов[1].

Тот же самый вывод можно сделать и в отношении госкорпораций «Росатом» и «Роскосмос». В ст. 2 Федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» указанная корпорация обозначена в качестве уполномоченного органа управления использованием атомной энергии, наделённого правомочиями от имени Российской Федерации по осуществлению государственного управления использованием атомной энергии, а также государственного управления при осуществлении деятельности, которая связана выполнением разработок, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок, имеющих военное назначение. В Федеральном законе о госкорпорации «Роскосмос» содержится аналогичное положение относительно предоставления этой корпорации функций государственного управления в соответствующей сфере деятельности. Несмотря на то, что законодатель избегает употребления термина «полномочия органа исполнительной власти», является очевидной синонимичность ему используемого термина «полномочия осуществлять государственное управление», поскольку государственное управление есть реализация исполнительной власти[2].

Вместе с тем в ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[3] содержится более широкое определение понятия

---

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

[2] См., например: *Хаманева Н.Ю.* Проблемы административно-правового регулирования экономических отношений на современном этапе // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 14; *Кодзокова Л.А.* Понятие управления как сферы применения норм административного права // Теория и практика общественного развития. 2015. № 20. С. 122.

[3] СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.

государственного управления, под которым понимается деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Государственное управление, таким образом, интерпретировано предельно широко. Однако, как указано в данной статье, этот термин используется для целей настоящего закона, то есть не имеет общеправового значения. В данном случае заслуживает внимания позиция Э.В. Талапиной о наличии системного пробела в законодательстве, поскольку ни на федеральном, ни на региональном уровнях нет ни единого акта, ни серии актов, регулирующих государственное управление как процесс[1].

Для темы настоящего исследования представляет интерес возможность оформить законодательно и упорядочить распределение полномочий, присущих отдельным органам исполнительной власти и их территориальным органам, по иным государственно-властным субъектам. Однако может быть поставлен вопрос и о необходимости отказа от подобной государственной политики с принятием законодательного решения о концентрации полномочий исполнительной власти исключительно у органов, призванных эту власть осуществлять. Например, 12 ноября 2009 г. Президент России в своём послании Федеральному Собранию заявил, что считает организационно-правовую форму государственной корпорации в современных условиях в целом бесперспективной; сохранить их можно только в государственном секторе, там, где это необходимо[2]. Однако они до настоящего времени продолжают функционировать и, как мы видим, создаются новые.

---

[1] См.: *Талапина Э.В.* Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 3. С. 98.
[2] Российская газета. 2009. 13 нояб.

Основной вопрос для принятия дальнейших законодательных решений в сфере государственного управления состоит в том, какая модель покажет большую эффективность: модель функционирования исключительно традиционных органов государственной исполнительной власти с их территориальными звеньями на местах или смешанная модель с созданием помимо них суррогатных государственно-управленческих структур, выполняющих функции исполнительной власти, и их территориальных органов или подведомственных организаций, имеющих территориальную сферу деятельности. Применительно к государственным корпорациям можно говорить о превращении отдельных сегментов исполнительной власти в особые виды экономической деятельности, основанной на использовании государственно-властных полномочий. Практика реализации такой модели должна будет показать, способствует ли она модернизации государственно-управленческой деятельности и повышению конкурентоспособности российской экономики на мировом рынке или же, напротив, обусловливает архаизацию Российского государства.

1.4. Принципы организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти

В словарях принцип рассматривается в качестве основного, исходного положения какой-либо теории, учения и т.д.; руководящей идеи, основного правила деятельности[1].

Принципы организации территориальных органов федеральной исполнительной власти относятся к числу принципов государственного управления, которые нашли широкое освещение в административно-правовой

[1] Словарь иностранных слов. 10-е изд., стереотип. М. : Рус. яз., 1983. С. 400.

литературе[1]. Принципы государственного управления в трудах учёных-административистов рассматриваются в качестве теоретических положений, в том числе закреплённых в федеральных законах и других нормативных правовых актах и отражающих его объективные закономерности и существенные стороны его организации. Содержательно в принципах объективно выражается сущность государственного управления как вида государственной деятельности и его характерные особенности. Данные принципы также содержат в себе основные требования, предъявляемые к организации и построению аппарата управления, его подразделениям и способам осуществления ими относящихся к управлению функций[2].

Принципы государственного управления подразделяются на общие (социально-правовые) и организационные. Общими принципами государственного управления являются те, которые имеют общесоциальный характер и реализуются в государственном управлении вне зависимости от уровня и места того или иного органа в системе исполнительной власти. К ним относятся принципы объективности, эффективности, сочетания централизации и децентрализации, законности и дисциплины. Организационными принципами являются отраслевой, функциональный, территориальный, линейный, двойного подчинения, принцип рационального распределения полномочий между субъектами государственного управления, принцип сочетания коллегиальности и единоначалия, принцип

---

[1] См., например: *Петров Г.И.* Советское административное право. Часть общая. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. С. 12–26; *Лунев А.Е.* Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. С. 26–67; Советское административное право / под ред. В.М. Манохина. М. : Юридическая литература, 1977. С. 20–31; *Юсупов В.А.* Теория административного права. М. : Юридическая литература, 1985. С. 43–45; *Петров М.П.* О соотношении принципов государственного управления и принципов административного права // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 1. С. 202–209; *Канунникова Н.Г.* О понятии принципов государственного управления // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 8–11.

[2] См.: *Попов Л.Л., Мигачёв Ю.И., Тихомиров С.В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. М. : Норма, 2011. С. 14–15.

ответственности субъектов государственного управления за результаты своей работы[1].

Названные принципы так или иначе влияют на организацию и деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Содержание каждого из них вряд ли целесообразно раскрывать в данном параграфе, поскольку фрагментарно они уже исследованы в соответствующих разделах настоящей работы и к тому же нашли широкое освещение в научной литературе. В частности, основной организационный принцип государственного управления – отраслевой – подвергнут тщательному анализу в трудах В.М. Манохина[2].

Вместе с тем следует обратить внимание на два момента, определяющих территориальную организацию федерального государственного управления. Во-первых, принцип эффективности государственного управления, предполагающий достижение его целей при наименьших затратах сил, средств и времени, требует от субъектов федерального государственного управления учреждать территориальные структуры только в необходимых случаях, когда это нужно для организации исполнения функций исполнительной власти на местах. В последнее время в трудах по административному праву уделяется существенное внимание необходимости внедрения так называемого риск-ориентированного подхода в публичном управлении[3], реализация которого отразится и на учреждении территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, частота взаимодействия субъектов исполнительной власти с объектами государственного управления (гражданами, организациями) и иные объективные факторы определяют

---

[1] См.: Там же. С. 16–17.

[2] См.: *Манохин В.М.* Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 2–11; *Его же.* Отраслевой принцип в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 3. С. 80–83.

[3] См.: *Лапина М.А., Понкин И.В.* Риск-ориентированное публичное управление // Право и государство. 2015. № 3. С. 85-86.

различные подходы к реализации территориального принципа государственного управления, что обусловливает вариативность в построении системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и требует выделения соответствующих способов такого построения. В отдельных случаях территориальный принцип позволяет наилучшим образом обеспечить разделение и практическую реализацию отраслевых полномочий[1]. Теперь рассмотрим данные вопросы более подробно.

Специфика деятельности федеральных органов исполнительной власти предполагает создание ими территориальных органов в целях непосредственной реализации полномочий на местах – в зависимости от выполняемых ими функций, объёма осуществляемой деятельности и необходимости обеспечить нормальное функционирование отраслей и сфер государственного управления, соответствующих профилю их компетенции.

Однако это не означает, что Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации несут обязанность в каждом случае учреждать территориальные структуры подведомственных им федеральных органов исполнительной власти; иногда необходимость в этом отсутствует. Всего на сегодняшний день существует 73 федеральных органа исполнительной власти, в их числе: 21 федеральное министерство, 29 федеральных служб и 23 федеральных агентства, однако далеко не все из них имеют территориальные органы.

Соответственно, возникает необходимость выявления ситуаций, когда создавать территориальные органы нет практического смысла:

а) в случаях, когда единственной функцией органа (министерства) является выработка государственной политики и осуществление нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности, для её

---

[1] См.: *Шевченко А.Г.* Роль территориального принципа в организации отрасли государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 5. С. 128.

выполнения достаточно центрального аппарата данного органа (по этому признаку не создаются территориальные органы, например, у Министерства природных ресурсов и экологии, которое осуществляет, помимо названной центральной функции, лишь контроль над деятельностью подведомственных ему федеральных служб и агентств, у которых, в свою очередь, территориальные органы, как правило, имеются);

б) в случаях, когда орган исполнительной власти (прежде всего, федеральное агентство) реализует функции по оказанию государственных услуг не непосредственно, а через подведомственные ему организации – предприятия и учреждения. Такая возможность предусмотрена в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», где функции по оказанию государственных услуг рассматриваются как предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Создание таких организаций предусмотрено, в частности, пунктом 5.2 Положения о Федеральном агентстве связи[1]. Соответственно, через них и реализуются функции данного агентства по оказанию государственных услуг в сфере связи (если в качестве примера рассматривать услуги в сфере почтовой связи, то их оказывает Федеральное государственное унитарное предприятие «Почта России»[2], имеющее по всей стране порядка сорока двух тысяч отделений);

---

[1] Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320 (в ред. от 1 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2783.

[2] См.: Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2010 г. № 1258-р «Об утверждении перечня федеральных государственных предприятий, находящихся в ведении Россвязи» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4288.

в) в случаях, когда контрольно-надзорная деятельность органа исполнительной власти (федеральной службы) носит циклический характер и не требуется повседневного наблюдения за деятельностью подконтрольных объектов на местах, территориальные органы также создавать не требуется. В качестве примера можно привести Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки, в системе которой территориальные органы отсутствуют, а контрольно-надзорная деятельность осуществляется силами центрального аппарата с привлечением для этих целей подведомственных Рособрнадзору организаций, также не имеющих своих территориальных подразделений;

г) в случаях, когда в определённых отраслях государственного управления полномочия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разграничены таким образом, что выполнение управленческих функций федеральным органом исполнительной власти (прежде всего по оказанию государственных услуг) не требует их реализации в каких-либо территориальных единицах (федеральных округах, субъектах РФ, муниципальных образованиях и т.д.). В качестве примера можно привести Федеральное архивное агентство, осуществляющее свою деятельность по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере архивного дела как непосредственно, так и через подведомственные ему организации[1]. У него отсутствуют территориальные органы ввиду законодательного закрепления за федеральными органами государственной власти полномочий по осуществлению «хранения, комплектования, учета и использования архивных документов и архивных

[1] См.: п. 1 и 4 Положения о Федеральном архивном агентстве, утв. Указом Президента РФ от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 4034.

фондов»[1], хранящихся только в федеральных государственных архивах. Соответственно, в ведении Росархива находится один общий федеральный архив (Государственный архив Российской Федерации) и тринадцать отраслевых федеральных архивов с территориальным расположением в г. Москве и г. Санкт-Петербурге[2]. Все остальные архивы находятся в ведении органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

д) в случаях, когда на территории Российской Федерации отсутствуют объекты, на которые направлена деятельность федерального органа исполнительной власти. Например, Служба внешней разведки Российской Федерации осуществляет разведывательную деятельность «в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов за пределами Российской Федерации»[3]. Следовательно, данный орган в территориальных органах не нуждается.

Создание некоторых структур в качестве территориальных органов не всегда представляется оправданным, однако этому есть причина – отсутствие единых принципов их организации. Неоправданность проявляется в том, что фактически они территориальными органами не являются. При создании органа в качестве территориального может не учитываться сущностное различие понятий «организационная структура аппарата органа исполнительной власти» и «система органа исполнительной власти». Первым понятием охватывается лишь внутреннее построение центрального аппарата

---

[1] См.: ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

[2] См.: Перечень подведомственных Росархиву федеральных государственных учреждений, утв. Распоряжением Правительства РФ от 5 января 2005 г. № 5-р // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 193.

[3] См.: п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

органа исполнительной власти, представляющее собой перечень всех его структурных подразделений (руководящих, отраслевых, функциональных, контрольно-надзорных и вспомогательно-обслуживающих)[1].

В свою очередь, система федерального органа исполнительной власти включает в себя первое понятие, а точнее сам центральный аппарат с его организационной структурой, но помимо этого ещё и территориальные органы, находящиеся в его ведении федеральные службы и агентства (если речь идёт о министерстве), подведомственные ему федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия, а также иногда особые структуры (например, в системе Министерства иностранных дел РФ имеются загранучреждения, представленные дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями, представительствами Российской Федерации, осуществляющими деятельность при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях[2]).

Возвращаясь к необоснованному обозначению определенных структур в качестве территориальных органов, приведём пример такого органа. В системе Федерального агентства по недропользованию имеется ряд территориальных органов, созданных по единому принципу функционирования на территории федеральных округов, с общим названием – «департамент по недропользованию в федеральном округе (Центральном, Южном и т.д.)» и системой нижестоящих территориальных структур в организационно-правовой форме отдела геологии и лицензирования по каждому субъекту Российской Федерации. Такое организационное построение модели территориальных органов с точки зрения обоснованности не вызывает

---

[1] См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право : учебник для бакалавров. М. : Юрайт, 2014. С. 97–98.

[2] См.: п. 3 Положения о Министерстве иностранных дел РФ, утв. Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880.

сомнений. Однако в системе Роснедр создан территориальный орган по особому территориальному принципу – его предназначение определено необходимостью реализации управленческих функций данного агентства на особых территориях (на континентальном шельфе и в Мировом океане). Речь идёт Департаменте по недропользованию на континентальном шельфе и в Мировом океане[1], который не имеет нижестоящих территориальных структур, которые могли бы быть созданы в субъектах РФ, имеющих выход к Мировому океану, а сама его деятельность осуществляется из г. Москвы. Возникает вопрос: чем отличается данный территориальный орган от подразделения центрального аппарата органа исполнительной власти? Территориальный орган должен быть не только связан с той территорией, в отношении которой осуществляется его деятельность, но и непосредственно осуществлять на ней управленческие функции. Поэтому было бы логичным создавать соответствующие подразделения в центральном аппарате, а не выводить их в структуру территориальных органов.

Проблема нормативно-правового регулирования создания и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти указанными позициями не исчерпывается; существует ряд иных вопросов, требующих научной разработки.

Территориальное построение системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти имеет сложный и неоднородный характер. Оно зависит в значительной мере от особенностей компетенции соответствующих федеральных органов и объёма контрольно-надзорной деятельности либо оказываемых гражданам и организациям государственных услуг. В то же время М.А. Лапиной акцентируется внимание на необходимости систематизации и унификации контрольно-надзорной

---

[1] См.: Схему размещения территориальных органов Федерального агентства по недропользованию, утв. Приказом Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 500 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

деятельности субъектов государственного управления[1], что должно отразиться и на их территориальных органах. От Президента и Правительства Российской Федерации, которые принимают положения о находящихся в их ведении федеральных органах исполнительной власти, требуется создание логически выверенной системы территориальных органов, поскольку от этого зависит эффективность федеральной исполнительной власти в целом. С одной стороны, нельзя допускать необоснованного формирования территориальных органов, так как это приведёт к избытку кадров, что создаст неоправданную нагрузку на федеральный бюджет. С другой стороны, данных структур на различных территориях Российской Федерации должно быть столько, сколько требуется для организации эффективного решения задач, возложенных на соответствующие федеральные органы исполнительной власти. Вопрос о территориальной организации их территориальных органов является одним из наиболее сложных в административном праве. В то же время, административной реформой, проводившейся в нашей стране, он был затронут лишь фрагментарно; до сих пор отсутствует надлежащая нормативная база, необходимая для качественного обеспечения их организации и функционирования.

Учитывая большое значение дискреции для системы государственного управления как его неотъемлемого свойства, обеспечивающего нормальное функционирование системы органов исполнительной власти, нельзя не отметить, что полномочие того или иного субъекта государственного управления принимать решения по усмотрению не должно быть абсолютным, что применимо и к вопросам создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Дискреционные полномочия посредством нормативно-правового регулирования должны обрести определённые границы, в рамках которых субъект управления вправе будет принимать

[1] См.: Управление экономикой и финансами: организационно-правовое исследование : монография / под ред. М.А. Эскиндарова, М.А. Лапиной. М. : РУСАЙНС, 2016. С. 96–111.

необходимые управленческие решения. Применительно к территориальным органам нельзя сказать, что в настоящее время эти границы должным образом определены, поэтому в их системе (а точнее, в их условно системной организации) наблюдается значительное многообразие подходов к их территориальному построению, что не во всех случаях можно считать оправданным.

В настоящей работе представлена попытка систематизировать все подходы к территориальному построению системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и выделить соответствующие способы такого построения.

1. *Организация территориальных органов в федеральных округах*. Далеко не у всех федеральных органов исполнительной власти имеются в системе такие территориальные органы, поскольку в их создании чаще всего не возникает необходимости. Такая необходимость может иметь место для обеспечения оптимизации управленческих кадров, если создание территориальных органов по каждому субъекту Российской Федерации не отвечает принципу рациональности, поскольку задачи соответствующих федеральных органов предполагают ограниченные по частоте (а также по территории) осуществления управленческие действия. Например, в системе Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) территориальные органы созданы по окружному принципу (каждый территориальный орган действует в границах одного федерального округа, за исключением Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, по которым создан единый территориальный орган ФСТЭК России)[1].

[1] См: Перечень территориальных органов федеральной службы по техническому и экспортному контролю, утв. Приказом ФСТЭК России от 5 октября 2012 г. № 126 (в ред. от 2 декабря 2014 г.) «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по осуществлению (в пределах своей компетенции) контроля за экспортом и (или) импортом товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности (прав на

Кроме того, в системе ряда федеральных органов исполнительной власти созданы окружные территориальные органы в качестве вышестоящих по отношению к региональным и иным территориальным органам и обеспечивающих координацию их деятельности и контроль за надлежащим выполнением ими возложенных на них полномочий. Вместе с тем в последние годы наблюдается сокращение подобных территориальных органов вследствие избыточности, на наш взгляд, управленческих кадров и отсутствия насущной необходимости в таких органах. Например, реформа МВД России 2011 г. характеризовалась значительным сокращением кадрового аппарата, и данная тенденция продолжилась в 2014 году: окружные территориальные органы МВД России были упразднены за исключением Главного управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу (ввиду неблагоприятной криминогенной ситуации в нём, необходимости эффективного противодействия экстремизму и терроризму). В то же время на окружном уровне были сохранены управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте[1].

Были упразднены, кроме того, окружные территориальные органы в системе Министерства юстиции РФ; в настоящее время координационными полномочиями в отношении его управлений обладают Главные управления Министерства юстиции по субъектам Российской Федерации[2].

Статус окружных территориальных органов МЧС России имеют региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Несмотря на обозначение в качестве «региональных», они созданы по федеральным

них), в отношении которых применяются меры нетарифного регулирования» // Российская газета. 2013. 13 марта.

[1] См.: п. 4 Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. от 13 ноября 2014 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

[2] См: п. 3 Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации.

округам с подчинением им Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации (например, Северо-Западный региональный центр МЧС России)[1].

2. *Организация территориальных органов по иным межрегиональным принципам*. Модель государственного управления соответствующей отраслью с созданием территориальных органов по федеральным округам не может рассматриваться в качестве единственного варианта межрегиональной организации территориальных органов. Потребности экономики могут диктовать иные организационные решения для удобства государственного управления экономическими отраслями или комплексами отраслей, что способствует созданию территориальных органов в функционально-территориальных единицах. Такая модель реализована, в частности, в системе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, у которого территориальные органы организованы, как правило, по экономическим районам (Восточно-Сибирскому, Волго-Вятскому, Центрально-Черноземному районам и др.)[2]. Например, деятельность Управления Минпромторга России по Верхне-Волжскому району осуществляется в Костромской, Ивановской и Ярославской областях[3].

Также примером похожего территориального построения территориальных органов является система Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, где данные органы

---

[1] См.: Перечень территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Приказом МЧС России от 1 октября 2004 г. № 458 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 43.

[2] См.: «Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024-95», утв. Постановлением Госстандарта России от 27 декабря 1995 г. № 640 (в ред. от 3 октября 2014 г.) // М.: ИПК Издательство стандартов, 1999.

[3] См.: Перечень территориальных органов Минпромторга России, утв. Приказом Минпромторга России от 15 октября 2008 г. № 206 (в ред. от 28 мая 2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 50.

также создаются по функционально-территориальным единицам, но уже по другим (в частности, Кавказское, Западно-Уральское, Средне-Поволжское управления Ростехнадзора)[1]. У данного органа имеются также особым образом организованные территориальные органы, но о них будет упомянуто отдельно.

3. *Организация территориальных органов по субъектам Российской Федерации*. Наибольшее распространение имеет такой способ территориальной организации территориальных структур федеральной исполнительной власти. При этом они могут учреждаться как в качестве единственно возможных, так и выше- или нижестоящих по отношению к другим территориальным органам. Решение данного вопроса зависит от объёма полномочий соответствующего федерального органа, частоты их реализации и территориального масштаба его деятельности. Так, в системе Федеральной службы по труду и занятости территориальные органы создаются только по субъектам Российской Федерации (Государственные инспекции труда в Липецкой, Самарской, Пензенской областях и т.д.)[2]. Аналогичным образом организованы территориальные органы Росстата[3].

Не исключается в отдельных случаях создание территориальных органов по двум субъектам Российской Федерации в целях оптимизации их деятельности, например, в регионах с низкой плотностью населения. В частности, на территориях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа функции по контролю и надзору в

---

[1] См.: Схему размещения территориальных органов Ростехнадзора, утв. Распоряжением Правительства РФ от 5 октября 2012 г. № 1846-р // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5733.

[2] См.: Схему размещения территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости, утв. Приказом Минтруда России от 4 августа 2014 г. № 511н // Бюллетень трудового и социального законодательства. 2014. № 9.

[3] См.: Схему размещения территориальных органов Росстата, утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 января 2013 г. 47-р // СЗ РФ. 2013. № 5. Ст. 424.

сфере здравоохранения осуществляются одним территориальным органом Росздравнадзора[1].

4. *Организация территориальных органов по межрайонному принципу*. Такой принцип создания территориальных звеньев предполагается, в частности, в системе МВД России, где учреждаются управления, отделы, отделения МВД России по нескольким муниципальным образованиям, хотя они официально не обозначаются в качестве межрайонных, а по территории деятельности они охарактеризованы как функционирующие «на районном уровне»[2]. По нескольким муниципальным районам действуют также Инспекции ФНС России межрайонного уровня. Например, Межрайонная ИФНС России № 6 по Ставропольскому краю обслуживает налогоплательщиков Будённовского, Нефтекумского и Благодарненского районов[3]. Кроме того, создаются также межрайонные отделы судебных приставов, межрайонные отделы управлений Россельхознадзора по субъектам Российской Федерации, однако они не признаются территориальными органами и рассматриваются как структурные подразделения аппарата управлений соответствующих органов по субъектам Российской Федерации, несмотря на наличие собственной территории деятельности с размещением на ней аппарата работников.

5. *Организация территориальных органов по муниципальным районам, городским округам (городам) и другим муниципальным образованиям*. Например, в структуре территориальных органов МВД России предусмотрено создание управлений, отделов, отделений Министерства внутренних дел

---

[1] См.: п. 2 Положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, утв. Приказом Минздрава России от 13 декабря 2012 г. № 1040н // Российская газета. 2013. 27 февр.

[2] См.: пп. «г» п. 4 Указа Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

[3] См.: Положение о Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 6 по Ставропольскому краю, утв. руководителем Управления ФНС России по Ставропольскому краю 25 февраля 2015 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям.

6. *Организация территориальных органов по внутригородским районам*. В частности, в единую централизованную систему налоговых органов входят Инспекции Федеральной налоговой службы по районам в городах, находящиеся в непосредственном подчинении Управления ФНС России по субъекту Российской Федерации[1].

7. *Особые способы межрегиональной организации территориальных органов на территории Российской Федерации*:

а) по бассейновому принципу. Такой принцип организации территориальных органов уместен в тех случаях, когда в функции федерального органа исполнительной власти входит контроль и надзор, а также управление государственным имуществом и оказание государственных услуг в пределах бассейнов рек и других водных объектов. Так, в системе Федерального агентства по рыболовству территориальные органы созданы по рекам, озёрам, морям и по смешанному принципу (по морям и впадающим в них рекам). В качестве примеров можно назвать Амурское, Азово-Черноморское, Охотское территориальные управления Росрыболовства, действующие на территориях тех субъектов Российской Федерации, через которые протекает река или которые имеют выход к морю[2].

По бассейновому принципу организовано также построение территориальных управлений государственного морского и речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта с выделением двенадцати

---

[1] См.: п. 1 Типового положения об Инспекции Федеральной налоговой службы по району, району в городе, городу без районного деления и Инспекции Федеральной налоговой службы межрайонного уровня, утв. Приказом Минфина России от 17 июля 2014 г. № 61н // Российская газета. 2014. 17 дек.

[2] См.: Схему размещения территориальных органов Федерального агентства по рыболовству, утв. Приказом Минсельхоза России от 28 марта 2014 г. № 105 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

таких управлений, в том числе Волжского, Амурского, Обь-Иртышского и др.[1];

б) по железным дорогам. Теоретически по данному принципу могло бы быть организовано построение структуры территориальных управлений государственного железнодорожного надзора Ространснадзора, однако в настоящее время данные управления функционируют на территориях федеральных округов. Единственным примером реализации данной модели является Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по железнодорожному транспорту, осуществляющее свою деятельность наряду с региональными управлениями Роспотребнадзора[2]. В системе данного управления действуют пятнадцать нижестоящих территориальных отделов по каждой железной дороге (Куйбышевской, Приволжской, Северо-Кавказской и др.);

в) по атомным электростанциям и иным объектам атомной энергетики. Создаются они в системе Ростехнадзора и действуют на территории тех субъектов Российской Федерации, где расположена соответствующая инфраструктура. Так, Волжское межрегиональное территориальное управление по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Ростехнадзора является территориальным органом межрегионального уровня, действующим на территории республик Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртской, Чувашской республик, Нижегородской, Кировской, Оренбургской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Ульяновской, Тверской областей и Пермского края[3].

---

[1] См.: Схему размещения территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, утв. Приказом Минтранса России от 27 марта 2012 г. № 83 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Схему размещения территориальных органов Роспотребнадзора, утв. Распоряжением Правительства РФ от 4 октября 2012 г. № 1836-р (в ред. от 29 апреля 2014 г.) // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5730.

[3] См.: п. 1 Положения о Волжском межрегиональном территориальном управлении по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. приказом Федеральной

8. *Организация территориальных органов за пределами Российской Федерации*. Территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, как правило, являются органы, создаваемые на территории Российской Федерации, а за её пределами учреждаются органы другого типа – дипломатические представительства и консульские учреждения (в системе МИДа), представительства (в системе Россотрудничества, ФТС России, МВД России, Ростуризма), торговые представительства (в системе Минэкономразвития России). Для создания территориальных органов за рубежом требуется наличие возможности осуществлять государственно-властные полномочия на определённой территории иностранного государства, как на собственной территории, что может быть предусмотрено международными соглашениями. Так, существует Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23 декабря 1995 г., в соответствии с которым на период аренды комплекса «Байконур» город Байконур в отношениях с Российской Федерацией наделяется статусом, соответствующим статусу города федерального значения Российской Федерации, с особым режимом безопасного функционирования объектов, предприятий и организаций, а также проживания граждан[1]. В связи с этим на Байконуре и создаются территориальные органы (в системе МВД России это Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур», в системе ФМБА России – Региональное управление комплекса «Байконур» Федерального медико-биологического агентства, в системе ФНС России – инспекция Федеральной налоговой службы по городу и космодрому

службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 20 декабря 2010 г. № 1120 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[1] См.: ст. 1 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти от 23 декабря 1995 г. // Бюллетень международных договоров. 1999. № 5.

Байконуру, в системе ФСБ России – отдел Федеральной службы безопасности Российской Федерации на комплексе «Байконур»).

Таким образом, в настоящее время функционирует весьма разветвлённая система территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, создаваемых по различным территориальным принципам для обеспечения максимального удобства осуществления государственно-управленческой деятельности в конкретных отраслях и сферах. Это не исключает, однако, необходимости дальнейшего упорядочения данной системы, приведения её в логически завершённый вид.

Организационные вопросы соотношения и параллельного сосуществования отраслевых и функциональных органов исполнительной власти и территориальных министерств. Реформирование организации исполнительной власти, осуществляемое с момента последнего избрания действующего Президента Российской Федерации, характеризуется созданием новых министерств, аналогов которым президентские указы длительное время не предусматривали. Речь идёт о федеральных министерствах, имеющих территориальную сферу деятельности. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в изначальной его редакции, содержавшей оформленную в результате административной реформы и существенно изменённую структуру федеральных органов исполнительной власти, предполагал создание лишь одного органа, деятельность которого направлена на развитие территорий, – Министерства регионального развития. Однако его деятельность распространялась на всю территорию Российской Федерации. Из Указа Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»[1] данное министерство было исключено. Процесс учреждения территориальных

[1] СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

министерств, функциональная сфера деятельности которых ограничена определённой территорией государства, начался с создания Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития России). В настоящее время их два: к названному добавилось Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (Минкавказ России). Кроме того, Указом Президента РФ от 31 марта 2014 г. № 190 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма»[1] было образовано ещё одно территориальное министерство, но упразднённое уже через год[2]. Объяснением такому управленческому решению послужили завершение переходного периода, который предусмотрен Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»[3], а также задача оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти. В 2014 г. планировалось создание «единого центра ответственности за реализацию арктической политики» в виде отдельного государственного органа по аналогии с Минвостокразвитием России, то есть фактически министерства по делам Арктики[4].

Какое отношение имеет рассмотрение вопросов организации этих органов к настоящей работе? Во-первых, само по себе существование территориальных министерств определяет возможную управленческую

---

[1] СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1608.

[2] См: Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 368 «Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4479.

[3] СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

[4] См., например: Выступление Президента Российской Федерации 22 апреля 2014 г. на расширенном заседании Совета Безопасности РФ по вопросу реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах национальной безопасности. Официальный сайт Президента РФ. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/20845 (дата обращения: 07.06.2015 г.).

конкуренцию между ними и отраслевыми министерствами (вместе с подведомственными им федеральными агентствами и их территориальными органами). Во-вторых, представляет интерес территориальная организация деятельности названных министерств.

Данные министерства осуществляют функции по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития, по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ на территории соответствующих федеральных округов, функции в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития, по управлению федеральным имуществом, а также по контролю за осуществлением полномочий Российской Федерации, возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, основная их функция – обеспечить экономическое развитие соответствующих территорий.

Однако на федеральном уровне существуют органы как общеэкономической компетенции (Министерство экономического развития Российской Федерации), так и специальной отраслевой компетенции (Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и др., а также подведомственные им федеральные агентства и службы с их территориальными органами), деятельность которых призвана обеспечить экономическое развитие Российской Федерации в целом и отдельных её территорий. В случае надлежащего качества работы эти органы вполне могли бы достичь данной цели. В этом, собственно, и заключается основная претензия к их деятельности: они, к примеру, не могут обеспечить привлечение внебюджетных средств в необходимых объёмах для развития отдельных территорий.

Логика создания территориальных министерств выражена в тезисах выступления Президента Российской Федерации на заседании Совета Безопасности РФ 22 апреля 2014 г., где В.В. Путин применительно к возможному созданию органа управления делами Арктики высказался о необходимости повышения качества государственного управления, создания для этого единого центра ответственности за реализацию экономической политики: «при этом нужен не громоздкий бюрократический орган, а гибкая, оперативно работающая структура, которая поможет лучше координировать деятельность органов исполнительной власти, регионов Российской Федерации и хозяйствующих субъектов»[1]. В научной литературе также высказывается мнение о необходимости разработки системы государственного управления Арктической зоной, учитывающей её особенности с формированием органов территориальной компетенции[2].

На наш взгляд, в настоящее время создаётся как раз-таки громоздкий бюрократический механизм ввиду двойного управленческого воздействия на одни и те же объекты государственного управления. Если исходить из нормативно установленных правомочий отраслевых и функциональных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять административно-правовое регулирование в экономической области, то этих структур должно быть вполне достаточно для организации эффективного управления: отраслевые органы и их территориальные звенья обеспечивают развитие конкретных отраслей экономики, а орган межотраслевого регулирования – Министерство экономического развития Российской Федерации – осуществляя координационную функцию, содействует

---

[1] Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/20845 (дата обращения: 07.06.2015).

[2] См.: *Кузнецов В.И.* Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 133, 138; *Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В.* и др. Арктическое право: концепция развития : монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М. : Юриспруденция, 2014. С. 43.

территориальному планированию, осуществляет разработку и реализацию комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, согласование отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов[1]. Территориальные министерства, создание которых основано на западных теориях региональных и производственных кластеров[2], по сути, занимаются тем же самым, и нет никакой гарантии того, что их деятельность окажется более эффективной, в то время как аппарат государственных служащих расширяется. Тем не менее в отечественной научной литературе также активно поддерживаются идеи создания и развития подобных кластеров[3]. Однако, по нашему мнению, вместо создания территориальных министерств необходимо принимать организационные меры по улучшению работы отраслевых и функциональных органов государственного управления и их территориальных звеньев.

Следует также в связи с этим отметить основанное на анализе практики деятельности территориальных министерств мнение К.В. Черкасова о том, что территориальные министерства осуществляют реализацию во многом схожих полномочий, а порой и аналогичных задач и функций, осуществляемых как отчасти полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах совместно со своими аппаратами, так и в определённой мере центральными и территориальными органами иных федеральных органов

---

[1] См.: п. 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (ред. от 22 мая 2015 г.) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867; 2015. № 22. Ст. 3230.

[2] См., например: *Enright M.* The Geographical Scope of Competitive Advantage // Stuck in the Region? Changing scales for regional identity / Ed by E. Dirven, J. Groenewegen and S. van Hoof. Utrecht, 1993. P. 87–102; *Porter M.* The Competitive Advantage of Nations: With a New Introduction. N.Y. : The Free Press, Palgrave Tenth Edition, 1998. 855 p.

[3] См., например: *Растворцева С.Н., Череповская Н.А.* Приоритеты и формы реализации кластерной политики в российских регионах: монография. Белгород : Константа, 2013. 206 с.; *Алещенко О.А.* Построение системы управления в кластерном объединении // Вестник Омского университета. 2013. № 3. С. 207–211; *Сироткина Н.В., Ахенбах Ю.А.* Научно-производственные кластеры: теория и практика управления российскими регионами : монография. Воронеж : Научная книга, 2012. 533 с.

исполнительной власти; сложившаяся организационно-правовая система весьма негативно сказывается на системе государственного управления на местах, так как ведёт к искусственному усложнению механизмов государства, забюрократизированности и разрастанию без того немалого его аппарата[1].

Второй заявленный вопрос касается территориальной организации деятельности территориальных министерств. Наличие географически детерминированной компетенции этих органов предопределило особую структуру их центрального аппарата и территориальной организации деятельности. Если отраслевые и функциональные органы федеральной исполнительной власти имеют центральный аппарат в г. Москве, то применительно к территориальным министерствам следует сказать о его дроблении. В частности, в п. 3 Постановления Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 427 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма»[2] было указано, что его центральный аппарат размещался в гг. Москве, Симферополе и Севастополе. Аналогичным образом в настоящее время организованы центральные аппараты остальных территориальных министерств – у Минкавказа России в гг. Москве и Ессентуках[3], у Минвостокразвития России в гг. Владивостоке, Москве и Хабаровске[4]. Получается, что центральный аппарат этих органов является децентрализованным, поскольку отдельные его звенья рассредоточены географически.

---

[1] См.: *Черкасов К.В.* Министерства Российской Федерации по делам (развитию) территорий: вопросы административно-правового статуса // Административное право и процесс. 2015. № 1. С. 54.

[2] СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2536; 2015. № 15. Ст. 2279.

[3] См.: п. 3 Постановления Правительства РФ от 16 июня 2014 г. № 549 (ред. от 3 апреля 2015 г.) «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 25. Ст. 3318; 2015. № 15. Ст. 2279.

[4] См.: п. 12 Положения о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 (ред. от 1 июля 2016 г.) «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3898; 2015. № 15. Ст. 2279.

Центральный аппарат представляет собой главный структурный элемент единой вертикальной системы управления органа исполнительной власти, включающий его руководство, совокупность подразделений различной отраслевой, функциональной и иной направленности и их работников, выделенных относительно иных звеньев системы данного органа посредством наделения их полномочиями системообразующего характера. Наличие децентрализованных звеньев характеризует их как иные элементы системы органа исполнительной власти, в центральный аппарат не входящие (территориальные органы, подведомственные государственные организации и др.). По сути, децентрализованные звенья центрального аппарата территориальных министерств выполняют функции территориальных органов, формально ими не являясь. Данное обстоятельство обусловливает целесообразность законодательного закрепления понятий, таких как центральный аппарат и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти в федеральном законе, определяющем организационно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти.

По итогам рассмотрения вопросов первой главы настоящего исследования следует констатировать наличие нерешённого блока проблем, связанных с организационно-правовым статусом территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, включая отсутствие легальных определений важнейших понятий («территориальный орган федерального органа исполнительной власти», «центральный аппарат федерального органа исполнительной власти»), отсутствием надлежащей проработки процедур учреждения и формирования данных органов, их видовой дифференциации и территориальной организации деятельности. Вместе с тем немаловажный блок вопросов административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти возникает при исследовании компетенционного элемента такого статуса.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОМПЕТЕНЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

2.1. Понятие и структура компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти

Термин «компетенция» происходит от латинского competens (соответствующий) и означает круг полномочий, область подлежащих чьему-либо ведению вопросов, явлений[1]. В юридических энциклопедиях компетенция определяется в виде совокупности юридически установленных полномочий (прав и обязанностей) управляющего органа, должностного лица, устанавливаемых законами, другими нормативными актами, положениями, инструкциями, уставами; либо круга вопросов, по которым у них имеется право принимать решения[2].

Легальное определение понятия компетенции в настоящее время отсутствует. Нормативно-правовая трактовка указанного понятия в практике российского законотворчества встречалась всего один раз – в утратившем силу Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[3]. Ч. 4 ст. 2 названного нормативного акта определяла компетенцию органа государственной власти в качестве совокупности полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с ней конституциями (уставами) субъектов

---

[1] См.: *Ушаков Д.Н.* Толковый словарь современного русского языка. М. : Аделант, 2013. С. 236.
[2] См.: *Барихин А.Б.* Большая юридическая энциклопедия. М. : Книжный мир, 2010. С. 336.
[3] СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

Российской Федерации. Полномочия при этом включали права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

В советский период также отсутствовали нормативно-правовые акты, которые раскрывали бы содержание данного термина. Этим был вызван большой интерес к сущности и содержанию компетенции в научной литературе, в том числе и по проблемам административного права. Среди авторов, которые обращались к вопросам компетенции органов государственного управления в советский период, следует назвать Ц.А. Ямпольскую, В.С. Пронину, Б.М. Лазарева, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило. Так, Ц.А. Ямпольская полагала, что компетенция органа представляет собой точно определённый, в зависимости от назначения органа, круг подведомственных ему вопросов с соответствующим объёмом прав и обязанностей, необходимых для осуществления деятельности[1].

Впервые модель компетенции органов государственного управления в систематизированном и подробном виде была изложена Б.М. Лазаревым. Его подход к решению проблемы содержания данного понятия характеризуется тем, что он рассматривал полномочия органов государственного управления как составной элемент их компетенции или функций. Согласно позиции данного автора, компетенция органов государственного управления раскрывается через указание на управленческие функции (информационное обеспечение деятельности, прогнозирование, планирование, регулирование, организация, координация, руководство, контроль, стимулирование), возложенные на орган в какой-либо отрасли или сфере государственного управления и применительно к конкретным объектам государственного управления. Вместе с тем функции государственного управления им не рассматривались как юридические явления, в связи с чем компетенция органа

[1] См.: *Ямпольская Ц.А.* Субъекты советского административного права : дис. … д-ра юрид. наук. М., 1957. С. 159, 187.

управления должна означать его право и обязанность реализовывать конкретные функции государственного управления в определённой сфере общественных отношений[1].

Значительный вклад в развитие теории компетенции внёс Ю.А. Тихомиров, рассматривая компетенцию в теоретико-правовом ключе, то есть применительно ко всем наделённым ей субъектам, в том числе и органам исполнительной власти. В самом общем виде он определяет компетенцию в качестве возложенного законно на уполномоченного субъекта объёма публичных дел. Называя её сложным явлением, он выделяет в структуре компетенции два вида элементов: собственно компетенционные элементы и сопутствующий элемент. К первому виду он относит: а) нормативно установленные цели, б) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, в) властные полномочия как гарантированную законом меру принятия решений и совершения действий. Ответственность за их неисполнение Ю.А. Тихомиров определяет как сопутствующий элемент; без перечисленных составляющих компетенция теряет публично-правовую обеспеченность с помощью разных средств[2].

Не все учёные-административисты, исследующие рассматриваемую проблематику, солидарны с позицией названного автора. Напротив, научная и учебная литература по административному праву изобилует разными подходами к определению понятия компетенции и её структурным элементам. В частности, Д.Н. Бахрахом компетенция определяется в виде совокупности, включающей властные полномочия и подведомственность[3].

По мнению И.Л. Бачило, следует проводить различие между компетенцией как нормативно-правовой категорией (в таком значении она

---

[1] См.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М. : Юридическая литература, 1972. С. 11–87.
[2] См.: *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М. : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2001. С. 55–56.
[3] *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учебник. 3-е изд., исправ. и доп. М. : Эксмо, 2007. С. 156.

совпадает с таким элементом правового статуса, как полномочия с охватом лишь совокупности прав и юридических обязанностей) и компетенцией как научно-практической правовой категорией, которая представляет интерес для практики, наиболее полно характеризуя правовое положение субъекта. В указанном случае этот термин охватывает такие элементы правового статуса, как цели, задачи, функции, полномочия, наименование органа, характеризующие его место в системе государственного управления[1].

По утверждению О.В. Осиповой, содержательная характеристика компетенции государственного органа (должностного лица) включает такие элементы, как установленные нормативным актом предметы ведения (дела), а также властные полномочия, которыми наделяется орган для их разрешения[2].

Как полагает М.Б. Смоленский, в качестве структурных элементов, составляющих компетенцию органа управления, следует рассматривать совокупность, состоящую из задач органа, его функций, прав и обязанностей, ответственности, форм и методов деятельности, а также структуры органа[3]. Вряд ли такой подход к структуре компетенции можно признать удачным, поскольку чётко прослеживается смешение с понятием правового статуса органа, который составляют организационный и компетенционный элементы. Тем самым, определение структуры органа исполнительной власти не относится к компетенционному элементу правового статуса органа.

Обзор наиболее распространённых точек зрения показывает, что никем не подвергается сомнению наличие в структуре компетенции органа государственного управления такого элемента, как властные полномочия. Более того, в ряде работ указывается на первостепенное значение данного

---

[1] См.: *Бачило И.Л.* Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. М. : Наука, 1984. С. 103.
[2] См.: *Осипова О.В.* Субъекты административной юрисдикции : дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 63.
[3] См.: *Смоленский М.Б.* Административное право : учебник. Ростов н/Д : Феникс, 2005. С. 65.

элемента. В частности, по мнению П.Т. Василенкова, с юридической точки зрения главный элемент компетенции составляют властные полномочия[1].

В.С. Пронина указывает, что властные полномочия в виде права издавать акты и непосредственно применять меры государственного принуждения являются наиболее «юридизированным» элементом компетенции органа государства[2].

Ю.М. Козлов полагал, что государственно-властные полномочия преимущественно находят выражение в издании органами исполнительной власти в пределах своей управленческой компетенции правовых актов и в обеспечении их исполнения юридическими и организационными средствами, которые имеются в их распоряжении (в том числе посредством применения мер административного принуждения). На его взгляд, наличие определённого объёма юридически властных полномочий, которые могут быть выражены вовне, то есть за пределами аппарата соответствующего органа, нужно рассматривать в качестве наиболее существенного элемента компетенции субъектов исполнительной власти[3].

Вместе с тем решение задач настоящего исследования не требует досконального исследования всех подходов к определению понятия компетенции и вступления в полемику относительно её структуры. В данной работе должен быть определён своего рода каркас, имеющий научно-методологическое значение для последующего анализа компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим обратимся к достижениям саратовской научной школы учёных-административистов, позиция которых, на наш взгляд, с наибольшей степенью

---

[1] См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М. : Юридическая литература, 1978. С. 163.

[2] См.: *Пронина В.С.* Центральные органы управления народным хозяйством. М. : Юридическая литература, 1971. С. 52.

[3] См.: Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М. : Юристъ, 2001. С. 148.

точности отражает содержание компетенции органов государственного управления. Основателем данной школы В.М. Манохиным в структуру компетенции органа управления включаются наряду с целями и задачами, функциями, правами и обязанностями, также формы и методы деятельности[1]. Изложенная позиция в целом разделяется и Н.М. Кониным[2].

При этом цели и задачи рассматриваются как область должного, которая в общем плане очерчивает сферу, отрасль, предмет деятельности органа. Функции являют собой содержательную характеристику управленческих действий, которые могут быть и должны быть осуществлены органом для достижения поставленных целей и решения соответствующих задач. Функции определяют предназначение органа, показывающее основные направления его деятельности[3]. Правомочия (или полномочия) отражают, закрепляют и показывают пределы участия субъекта исполнительной власти в осуществлении тех или иных функций государственного управления. Организационные и правовые формы и методы деятельности отражают право и обязанность субъекта исполнительной власти на осуществление определённых управленческих действий (разрешение, запрещение, контроль и др.), принятие соответствующих актов государственного управления, использование в своей управленческой деятельности установленных методов воздействия (убеждения, принуждения, стимулирования)[4].

Вместе с тем в литературе по административному праву нередко можно встретить подход, согласно которому цели, задачи и функции органов государственного управления рассматриваются в качестве смежных, производных друг от друга, а иногда и тождественных понятий. Так, Ю.А.

---

[1] См.: *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 2003. С. 83.
[2] См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Административное право : учебник для бакалавров. М. : Юрайт, 2014. С. 87.
[3] См.: *Попова Н.Ф.* О функциях исполнительной власти // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2010. № 14. С. 111.
[4] См.: *Конин Н.М., Маторина Е.И.* Указ. соч. С. 87.

Тихомиров отождествляет цели с публичными функциями органа исполнительной власти, придавая этому существенное значение, поскольку некорректное определение целей сбивает темпы общественного развития и нарушает согласованность деятельности институтов публичной власти. Цели, по его мнению, «означают способ длительной нормативной ориентации субъектов права и устойчивую деятельность по достижению этих целей»[1]. По утверждению В.Г. Афанасьева, задачи нередко отождествляются с функциями, подлежащими реализации тем или иным органом[2].

А.Ю. Якимов вообще не считает нужным включать функции в структуру компетенции органа, полагая, что нецелесообразно отделять функции от полномочий (прав и обязанностей)[3]. Однако вряд ли такая точка зрения может быть поддержана в свете современного правового регулирования компетенции федеральных органов исполнительной власти, когда чётко выделяются их функции, служащие критерием отграничения различных организационно-правовых форм субъектов исполнительной власти друг от друга. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» такие функции (выработка государственной политики; нормативно-правовое регулирование; контроль и надзор; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг в установленной сфере деятельности) определены. Указанные функции, равно как и задачи, находят конкретизацию в положениях о соответствующих федеральных органах исполнительной власти и иных нормативных правовых актах, регламентирующих их деятельность.

---

[1] См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс : Полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. М. : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. С. 188.

[2] См.: *Афанасьев В.Г.* Общество: системность, познание и управление. М. : Политиздат, 1981. С. 148.

[3] См.: *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М. : Проспект, 1999. С. 31.

Помимо изложения вопроса о структуре компетенции органов исполнительной власти следует выделить признаки, характеризующие компетенцию территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. К разделению признаков следует подойти с двух сторон. Во-первых, необходимо указать на признаки компетенции, которые являются общими для территориальных органов и федеральных органов исполнительной власти, в системе которых они функционируют. Во-вторых, требуют определения особенности компетенции территориальных органов с выявлением отличий от компетенции центральных органов исполнительной власти.

В качестве общих признаков компетенции органов исполнительной власти нужно рассматривать следующие.

1. Основная задача органа исполнительной власти состоит в осуществлении управленческих полномочий в отношении иных субъектов административного права[1].

2. Компетенция органа исполнительной власти связана с выполнением публичных государственных функций, основанных на государственно-властных полномочиях, которые включают совокупность регулятивных, координационных, исполнительных и иных форм управленческой деятельности в определённой сфере или отрасли государственного управления.

3. Компетенция субъекта исполнительной власти утверждается положением, принимаемым вышестоящим органом государственной власти.

4. Орган исполнительной власти наделен правом принятия в процессе исполнительно-распорядительной деятельности управленческих решений в форме правовых актов, виды и порядок принятия которых нормативно установлен; данные акты не должны вступать в противоречие с действующим

[1] См.: *Волков А.М., Дугенец А.С.* Административное право: учебник. М. : ФОРУМ, ИНФРА-М, 2016. С. 67.

законодательством и являются обязательными для исполнения в сфере ведения данного органа.

5. Субъект исполнительной власти отчитываться о своей деятельности вышестоящему государственному органу, учредившему его[1].

Одновременно необходимо выделить следующие *особенности компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти*.

1. Компетенция территориальных органов федеральных органов исполнительной власти не имеет самостоятельного значения, поскольку производна от компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти, изложенной в положении о нём. Ввиду такой производности в структуру компетенции территориальных органов входят те же самые элементы в виде целей и задач, функций, прав и обязанностей, форм и методов деятельности. Территориальный орган, соответственно, не может наделяться компетенцией, отличной от компетенции федерального органа исполнительной власти, в систему которого он входит.

2. Компетенция территориальных органов ограничена по отношению к компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти, так как территориальные органы не наделены правом по осуществлению функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, поскольку иное влекло бы неоправданное расширение пределов нормотворчества федеральных органов исполнительной власти и возможное наличие коллизий между нормативными актами. Отсутствие возможности у территориальных органов принимать нормативно-правовые акты прямо предусмотрено в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

---

[1] См.: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. М. : Юристъ, 1998. С. 14.

Вместе с тем для решения отдельных внутриорганизационных вопросов, то есть тех вопросов, которые непосредственно не затрагивают область внешнеуправленческой компетенции – компетенции по решению вопросов соответствующей отрасли или сферы государственного управления, территориальные органы принимают правовые акты, рассчитанные на неоднократное применение, в частности, акты, регулирующие деятельность коллегий соответствующих территориальных органов. Например, на основании Приказа Росстата от 8 сентября 2011 г. № 390 «О коллегии Федеральной службы государственной статистики»[1] в целях коллективного рассмотрения и принятия решений по наиболее важным вопросам деятельности, осуществляемой территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, приказом Хабаровскстата от 18 октября 2011 г. № 93/II «О коллегии Хабаровскстата»[2] была образована соответствующая коллегия с утверждением порядка её работы.

3. Компетенция территориального органа федерального органа государственного управления не может распространяться на всю территорию Российской Федерации. Пространственные пределы её реализации ограничены определённой частью территории государства – федеральным округом, иными функционально-территориальными единицами, субъектом Российской Федерации, административно-территориальной единицей субъекта Российской Федерации.

Важность указанного признака компетенции территориальных органов федеральных органов государственного управления определяется целью их

---

[1] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю. URL: http://habstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/habstat/resources/547fd0804f03f2b799a59922524f7e0f/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%BE+%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%B8.pdf (дата обращения: 10.08.2016).

создания и предназначением. Созданием территориальных органов соответствующий федеральный орган исполнительной власти стремится приблизить реализацию своих публично-властных полномочий к определённым объектам государственного управления, к населению соответствующей территории[1].

4. Территориальные органы создаются как организационное средство реализации компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти в части функций по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг. Это обусловлено тем, что чаще всего федеральный орган исполнительной власти силами своего центрального аппарата не способен реализовать подобные функции, поскольку требуется непосредственная работа на местах.

При установлении иерархически многозвенной организации территориальных органов в системе конкретного федерального органа исполнительной власти низшие звенья также создаются для обеспечения реализации компетенции вышестоящего территориального органа. При этом территориальные органы низшего звена выполняют основной объём полномочий по осуществлению контрольно-надзорной деятельности и предоставлению государственных услуг.

5. В иерархически усложнённых моделях построения системы территориальных органов компетенция вышестоящих звеньев характеризуется не только возможностью осуществлять профильные функции и связанные с ними полномочия, но и наличием внутрисистемных контрольных полномочий по осуществлению проверок деятельности нижестоящих территориальных звеньев.

---

[1] См.: *Чиркова А.А.* Понятие территориального органа государственной власти // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 6. С. 185.

В частности, согласно п. 3 Типового положения о межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по федеральному округу[1] для данной разновидности территориальных органов ФНС России характерно выполнение как профильных полномочий (проведение проверок правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджетную систему Российской Федерации обязательных платежей, соблюдения валютного законодательства Российской Федерации), так и полномочий, связанных с внутрисистемным контролем (проведение по поручению ФНС России проверок эффективности работы территориальных органов ФНС России по соблюдению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, обеспечению правильности исчисления, полноты и своевременности уплаты в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а также осуществление в пределах своей компетенции финансового контроля над деятельностью территориальных органов, организаций, находящихся в ведении ФНС России, на территории субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ).

6. Функциональный элемент компетенции территориальных органов остаётся неизменным при упразднении соответствующего федерального органа исполнительной власти. С одной стороны, если нет органа, то не может быть и компетенции. Но с другой – упразднение федерального органа исполнительной власти влечёт передачу функций и полномочий иному органу, в котором должна быть организована работа по реализации соответствующих функций с дополнением компетенции существующих территориальных органов или созданием специализированных территориальных органов для их осуществления. В этих целях в федеральных законах, устанавливающих компетенцию тому или иному федеральному

[1] Утв. Приказом Минфина России от 17 июля 2014 г. № 61н (в ред. от 3 июля 2015 г.) «Об утверждении Типовых положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» // Российская газета. 2014. 17 дек.

органу исполнительной власти и их территориальным органам в какой-либо отрасли или сфере государственного управления, не определяется точное наименование федерального органа.

Например, в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[1] используется формулировка «федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции и его территориальные органы» и устанавливается их компетенция. Упразднение существовавшей ранее Федеральной миграционной службы на эту формулировку никак не повлияло. Её изменения и не требуется, поскольку она носит универсальный характер, и на основе содержащихся в законе положений теперь определяется компетенция в сфере миграции МВД России и его территориальных органов. Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»[2] Министерству внутренних дел Российской Федерации были переданы функции и полномочия упразднённой Федеральной миграционной службы с созданием в структуре центрального аппарата МВД России Главного управления по вопросам миграции. Последнее в свою очередь осуществляет организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России по вопросам миграции, заслушивает отчёты руководителей их подразделений по вопросам миграции[3].

Кроме того, вышеназванным Указом Президента Российской Федерации утверждено требование сохранить в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации территориальные органы упразднённой Федеральной

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
[2] СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.
[3] См.: п. 13.10, 13.11 Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (пп. «б» п. 7) с одновременным созданием в структуре центрального аппарата МВД России Главного управления по контролю за оборотом наркотиков и наделением данных звеньев полномочиями по контролю и надзору за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Правда, в п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. от 30 июня 2016 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»[1] до сего времени не отражена новая система территориальных органов МВД России.

Таким образом, компетенция территориальных органов основана на сфере должного, то есть их следует создавать и наделять определёнными полномочиями в каждом случае, когда это необходимо для достижения целей государственного управления на местах. Передача функций и полномочий другому федеральному органу исполнительной власти говорит лишь о выполнении процедур, направленных на совершенствование организации государственного управления в той или иной отрасли или сфере, но эти функции по-прежнему будут выполняться, хотя и в ином формате и иными территориальными органами.

7. Компетенция территориальных органов может подлежать изменению даже в случае неизменности функций и полномочий соответствующего федерального органа исполнительной власти:

а) при упразднении вышестоящих территориальных органов их компетенция передаётся нижестоящим территориальным звеньям, статус которых как нижестоящих прекращается, и они сами могут стать высшим иерархическим звеном для территориальных органов более низкого уровня. Например, в соответствии с п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 (в ред. от 7 июля 2016 г.) «О некоторых вопросах

[1] СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

Министерства внутренних дел Российской Федерации»[1] было осуществлено упразднение главных управлений МВД России по федеральным округам, за исключением Северо-Кавказского федерального округа. Соответственно, относившиеся ранее к их компетенции полномочия по выявлению, предупреждению, пресечению и предварительному расследованию преступлений[2] в настоящее время осуществляются министерствами, главными управлениями и управлениями МВД России по субъектам Российской Федерации на основании п. 7 и 9 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации.

Возможен вариант передачи полномочий от упраздняемого территориального органа отдельным нижестоящим звеньям, которые приобретают статус primus inter pares в отношениях с другими территориальными органами. Например, главные управления Минюста по отдельным субъектам Российской Федерации, как уже упоминалось в первой главе, имеют координационные полномочия по отношению к управлениям Минюста России в других субъектах Российской Федерации в пределах одного федерального округа;

б) при упразднении нижестоящих территориальных звеньев их компетенция передаётся вышестоящим;

в) при расширении или, наоборот, сужении географической сферы деятельности территориальных органов с одновременным упразднением их прежней организации и созданием новой компетенция вновь созданных территориальных органов подлежит приведению в соответствие с новой географической организацией их деятельности;

---

[1] СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2396.

[2] См.: п. 4 Указа Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644 (в ред. от 5 мая 2014 г.) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.

г) упразднение территориальных органов без создания новых означает переход их компетенции к центральному аппарату федерального органа исполнительной власти или к подведомственным ему федеральным государственным организациям.

Можно выделить следующие модели установления компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

1. Основная модель заключается в предоставлении территориальным органам всего комплекса функций и полномочий, изложенных в положении о соответствующем федеральном органе исполнительной власти (за исключением, разумеется, нормотворческих функций). Это характерно для тех органов исполнительной власти, функции и полномочия которых являются однородными и не требующими их структурирования (дробления) с соответствующей специализацией государственных служащих и выделением самостоятельных профильных звеньев территориальных органов.

2. Полифункциональная модель компетенции федерального органа исполнительной власти в ряде случаев объективно ведёт к дроблению функций и созданию специальных территориальных органов для их реализации, что также позволяет говорить об отдельной модели установления компетенции территориальных органов.

Вместе с тем подобная модель может быть реализована не только тогда, когда набор функций требует создания территориальных органов для выполнения каждой из них. В данном случае наряду с территориальными органами, выполняющими весь комплекс функций и полномочий федерального органа исполнительной власти, могут быть образованы территориальные органы дополнительной специализации.

3. Полифункциональный характер деятельности федерального органа исполнительной власти может потребовать структурирования компетенции отдельных территориальных звеньев с выделением в них подразделений,

выполняющих какие-либо специальные функции контроля и надзора, что характерно для МЧС России и МВД России.

4. Компетенция федерального органа исполнительной власти может иметь комплексный характер и включать оказание государственных услуг, управление государственным имуществом, а также контрольно-надзорную деятельность. Однако компетенция территориальных органов не всегда охватывает весь комплекс функций, так как для реализации отдельных из них создаются подведомственные государственные учреждения и предприятия. В качестве примера можно привести Федеральную службу по труду и занятости, в системе которой действуют государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации, осуществляющие только контрольно-надзорные полномочия.

Подводя итог настоящему параграфу, следует констатировать, что компетенционный блок административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти обладает отличительными особенностями по сравнению с компетенцией тех органов, в системе которых они функционируют. Кроме того, существуют и разные модели установления компетенции территориальных органов, обусловленные объёмом полномочий федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем в полномочиях территориальных органов многочисленных федеральных органов, несмотря на различия в функциях, может присутствовать общая направленность, требующая однородного нормативно-правового регулирования. Речь идёт об их взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Данный вопрос ввиду его сложности и недостаточной нормативной регламентации требует отдельного рассмотрения.

2.2 Правовое регулирование взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Взаимодействие в словарной литературе обозначается как взаимная связь явлений; воздействие различных явлений, предметов и т.п. друг на друга, обусловливающее их изменение[1].

Взаимодействие различных органов исполнительной власти предполагает наличие определённого механизма, под которым следует понимать совокупность взаимодействующих субъектов, средств, способов и методов, с помощью которых они воздействуют друг на друга и на управляемые объекты, расположенные на соответствующей территории, для наиболее эффективного достижения стоящих перед ними целей. Осуществление взаимодействия должно быть основано на принципах законности, экономической эффективности, чёткого разграничения функций и задач, комплексного использования сил и средств[2].

Взаимодействие субъектов федеральной исполнительной власти, их территориальных звеньев осуществляется не только с другими органами исполнительной власти, но и с общественными, религиозными объединениями, гражданами и организациями, органами местного самоуправления, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, что отражается в положениях об этих органах и иных нормативных правовых актах, регулирующих их компетенцию. Важность такого взаимодействия не вызывает сомнений, поскольку оно позволяет наиболее эффективно решать стоящие перед органом задачи. Об этом

---

[1] См.: Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. СПб. : Норинт, 2000. С. 124.

[2] См.: *Куракин А.В., Костенников М.В., Максимов С.Н.* Взаимодействие государственных органов по обеспечению экономической безопасности // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 214.

свидетельствуют многочисленные научные публикации, затрагивающие проблемы взаимодействия с региональными уполномоченными по правам человека[1], общественными[2] и религиозными объединениями[3] и др.

Однако первоочередное значение имеет взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти, которое составляет одну из актуальных проблем российской государственности[4]. Разрешение проблем, связанных с взаимодействием территориальных органов федеральной исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассматривается в числе факторов, которые могут способствовать укреплению единства системы исполнительной власти. В научной литературе отмечается также важность совершенствования системы межведомственного электронного взаимодействия органов исполнительной власти на всех уровнях[5].

Основным нормативным актом, регулирующим исследуемое взаимодействие, является Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской

---

[1] См.: *Косарева Л.В.* Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по восстановлению нарушенных прав граждан // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей. Ч. 49. Томск : Изд-во Томского ун-та, 2011. С. 111–113; *Лукашова Н.Ф.* Проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти // Власть. 2010. № 1. С. 34–37.

[2] См., например: *Антимонов А.В., Сергеев В.В.* О факторах эффективного сотрудничества территориального органа Росздравнадзора с общественными организациями // Вестник Росздравнадзора. 2015. № 4. С. 76–79.

[3] См., например: *Мачкасов А.И., Паршков А.В.* Взаимодействие территориальных органов ФСИН России с религиозными организациями: опыт, проблемы, перспективы // Международный пенитенциарный журнал. 2015. № 2. С. 39–42.

[4] См.: *Малышева М.А.* Теория и методы современного государственного управления. СПб. : НИУ ВШЭ, 2011. С. 34.

[5] См.: Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления : монография / М.А. Лапина, И.Л. Бачило, Т.А. Полякова и др.; под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. М. : Юстиция, 2016. С. 7–8.

Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти[1].

В данном положении установлены правовые основы взаимодействия и координации территориальных органов большинства федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Данные федеральные органы поименованы в положении: это все имеющие территориальные органы министерства, службы и агентства, руководство деятельностью которых возложено на Правительство Российской Федерации, федеральные службы и агентства, подведомственные «правительственным» министерствам, а также три федеральных министерства, деятельностью которых руководит Президент Российской Федерации (МВД России, МЧС России, и Минюст России), и федеральные службы, подведомственные Минюсту России.

Если исходить из содержания анализируемого положения, то из общей схемы взаимодействия выпадают следующие звенья.

1. Территориальные органы Минобороны России, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, МИДа России, ФСБ России, Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (в системе которой, по всей видимости, должны быть созданы территориальные органы[2]), Федеральной службы по финансовому мониторингу и Управления делами Президента Российской Федерации.

Следует заметить, что правительственным постановлением не определяется порядок взаимодействия с региональными органами

---

[1] Утв. Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 (в ред. от 8 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311.

[2] См.: ч. 6 ст. 34 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159; п. 4 Указа Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072.

исполнительной власти территориальных органов тех федеральных органов исполнительной власти, которые действуют по предметам исключительного ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации).

К тому же Президентом Российской Федерации данный порядок в отдельном нормативном акте также не установлен; федеральный законодатель его к этому не обязывает. Такое состояние правового регулирования создаёт ситуацию нормативной неопределённости относительно того, в каких формах и каким образом должны взаимодействовать территориальные звенья данных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правовые нормы, которыми урегулированы данные моменты, встроены в положения о соответствующих территориальных органах, но не в компактном виде, то есть без указания перечней вопросов, по которым осуществляется взаимодействие, его форм и других необходимых параметров взаимодействия. Указанные моменты урегулированы в разных частях нормативных актов с упоминанием о них среди функций и полномочий территориальных органов.

В частности, применительно к военным комиссариатам в системе Минобороны России можно выделить такие формы взаимодействия с региональными органами исполнительной власти, как:

а) *информирование*: они информируют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации о количественном и персональном составе аппарата усиления, помещениях (зданиях), земельных участках, транспортных и других материальных средствах, необходимых для выполнения возложенных на военные комиссариаты задач, а также о планируемых мероприятиях по мобилизационной подготовке с привлечением аппарата усиления;

б) *взаимное оказание содействия*: военные комиссариаты содействуют органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении воинского учёта. Последние в свою очередь содействуют военным комиссариатам в осуществлении призыва по мобилизации граждан,

пребывающих в запасе; в проведении мероприятий по медицинскому осмотру граждан, не пребывающих в запасе и призванных на военную службу, перед направлением их к месту прохождения военной службы и др.;

в) *осуществление совместной деятельности*: военные комиссариаты совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют призыв на военную службу граждан, не пребывающих в запасе; медицинское освидетельствование граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет, граждан, призываемых на военную службу; совместно участвуют в разработке и реализации мер, направленных на информирование граждан о деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, повышение престижа военной службы, сохранение и приумножение патриотических традиций.

В то же время указанные формы взаимодействия закреплены в разных частях Положения о военных комиссариатах и не обеспечены процессуальными нормами, которые определяли бы порядок взаимодействия.

В некоторых случаях вопросы, связанные с взаимодействием территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации остаются вне сферы нормативно-правового регулирования. В частности, такая регламентация отсутствует применительно к территориальным органам МИДа России – представительствам на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, хотя их предназначение состоит как раз в организации взаимодействия. Представительства МИДа России на территории Российской Федерации создаются для реализации государственной политики в сфере международных отношений Российской Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации посредством общей координации международных связей субъектов Российской Федерации; обеспечения взаимодействия МИДа России с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся на территории деятельности представительства;

информирования их на регулярной основе по основным вопросам международного положения, внешней политики Российской Федерации; содействия органам государственной власти субъектов Федерации в развитии международных связей, подготовке и осуществлении мероприятий международного характера[1]. Однако данные полномочия изложены в общем виде и не позволяют определить, какие формы взаимодействия применяются в отношениях с органами именно исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и каковы процедуры такого взаимодействия.

Аналогичный вывод можно сделать и о территориальных органах Федеральной службы по финансовому мониторингу, которые согласно положению о них реализуют свои полномочия в том числе и через взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации[2], но в чём это выражается, и как их деятельность связана с региональными органами исполнительной власти, установить не представляется возможным.

2. Территориальные органы, осуществляющие деятельность в пределах территорий нескольких субъектов Российской Федерации. Порядок взаимодействия между указанными территориальными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации должен определяться положениями об этих территориальных органах. Таким образом, в данном случае из общей схемы взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полностью выпадает целый ряд территориальных органов, таких как Федеральная служба по

---

[1] См.: раздел II Положения о территориальном органе – Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, утв. Приказом МИДа России от 22 ноября 2011 г. № 21341 (в ред. от 5 июня 2014 г.) // Российская газета. 2012. 10 февр.

[2] См.: п. 4 Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по финансовому мониторингу, утв. Приказом Росфинмониторинга от 29 мая 2008 г. № 138 «О территориальных органах Федеральной службы по финансовому мониторингу» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27.

гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная служба по аккредитации и Федеральное агентство научных организаций.

Кроме того, можно привести уникальные примеры, когда территориальные органы по общему правилу учреждаются по межрегиональному принципу, за исключением управлений по отдельным субъектам Российской Федерации. В частности, в системе Федерального агентства по недропользованию, территориальные органы которого создаются по федеральным округам, имеется единственный территориальный орган, действующий в субъекте Российской Федерации, – Управление по недропользованию по Республике Саха (Якутия)[1]. Таким образом, он должен подчиняться правилам Положения о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а те, которые действуют по федеральным округам, – не должны.

Схожий пример можно привести по системе территориальных органов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации: его территориальные органы функционируют по экономическим районам, за исключением Управления Минпромторга России по Калининградской области[2] (неудивительно создание такого органа с учётом статуса

---

[1] См.: Схему размещения территориальных органов Федерального агентства по недропользованию, утв. Приказом Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 500 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Схему размещения территориальных органов Минпромторга России, утв. Распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2015 г. № 2478-р // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7199.

Калининградской области как полуэксклава). Соответственно, на данное управление также распространяются правила о взаимодействии с региональными органами исполнительной власти.

Можно привести и обратные примеры, когда в системе какого-либо федерального органа исполнительной власти деятельность каждого территориального органа охватывает один субъект Российской Федерации, за исключением отдельных случаев. Например, в системе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения действует Территориальный орган Росздравнадзора по Тюменской области, Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре и Ямало-Ненецкому автономному округу[1]. Несколько аналогичных территориальных органов, действующих по двум-трём субъектам Российской Федерации, имеется в системе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору[2]. Соответственно, на них не распространяются общие правила взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, представляется затруднительным определить, каким конкретно нормативно-правовым актом должен быть определён порядок взаимодействия, – типовым положением о территориальном органе или положением о конкретном территориальном органе.

В первом случае типовое положение принимать не всегда целесообразно, поскольку территориальные органы в приведённом выше примере нельзя рассматривать как класс (или классификационную группу). Распространение юрисдикции одного органа на территорию двух-трёх субъектов Российской Федерации связано лишь с недостаточным количеством

---

[1] См.: Схему размещения территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, утв. Приказом Минздрава России от 25 марта 2016 г. № 186 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Схему размещения территориальных органов Россельхознадзора, утв. Приказом Минсельхоза России от 25 октября 2011 г. № 382 (в ред. от 1 марта 2016 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

объектов административно-правового воздействия на территории отдельных субъектов Российской Федерации. Типовые положения принимаются для регулирования организации и компетенции класса органов – их звена по субъектам Российской Федерации, федеральным округам, экономическим районам и т.д.

Во втором случае изложение порядка взаимодействия каждого в отдельности территориального органа, действующего по межрегиональному принципу, в положении о нём также нецелесообразно с точки зрения юридической техники.

Следует отметить, что ни тот, ни другой вариант в действительности не используются. Если исходить из принципа полноты правового регулирования общественных отношений, в положениях о территориальных органах должны быть урегулированы сферы, формы, задачи, вопросы и процедура их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, аналогично тому, как это представлено в правительственном постановлении, с учётом специфики функций и полномочий данных территориальных органов, а также территориальной сферы их деятельности. В то же время органы исполнительной власти, уполномоченные принимать такие положения, самоустраняются от подобной деятельности.

Например, в отношении территориального органа МЧС России по федеральному округу – регионального центра по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – правила, затрагивающие его взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в числе многочисленных функций и полномочий содержат лишь отдельные направления взаимодействия. Так, в положении о нём указывается, что он организует совместно с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации формирование и доставку грузов гуманитарной помощи населению, пострадавшему в результате чрезвычайных ситуаций; организует

проведение аттестации аварийно-спасательных служб, пожарно-спасательных, аварийно-спасательных формирований и спасателей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; осуществляет в пределах территорий соответствующих субъектов Российской Федерации координацию и контроль проводимых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации работ по созданию, развитию и организации эксплуатации системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру; осуществляет по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проверки готовности указанных органов к осуществлению мероприятий гражданской обороны и мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций[1]. Аналогичным образом устанавливаются требования о взаимодействии территориальных органов с региональными органами исполнительной власти в положениях о любых других территориальных органах исполнительной власти межрегионального уровня, что, по нашему мнению, не отвечает критерию полноты правового регулирования.

3. Территориальные органы любых федеральных органов исполнительной власти при наличии усложнённого варианта взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, когда в нём необходимо участие полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. В правительственном постановлении указано, что установление порядка, в котором взаимодействуют и координируют деятельность органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальные органы и

[1] См.: п. 10, 11 Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утв. Приказом МЧС России от 1 октября 2004 г. № 458 (в ред. от 1 июля 2015 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 43.

полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, осуществляется Президентом Российской Федерации. В целом такое положение логично, поскольку Правительство Российской Федерации не уполномочено определять порядок деятельности структурных подразделений и должностных лиц Администрации Президента Российской Федерации, к числу которых относятся и упомянутые представители[1]. С другой стороны, данное установление не обязывает Президента Российской Федерации принять соответствующее положение. В Положении о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе[2] также отсутствуют требования к осуществлению такого взаимодействия, а содержится лишь указание на то, что на данного представителя возложена организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации с отсутствием детального регулирования такого взаимодействия.

В настоящее время правовой формой взаимодействия в подобного рода отношениях является создание совещательных органов на уровне федеральных округов. В качестве таковых выступают советы при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах, которые содействуют реализации полномочий главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации[3]. Кроме того,

---

[1] См.: п. 3 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

[2] Утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 28 июля 2016 г.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

[3] См.: Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 (в ред. от 25 декабря 2014 г.) «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1139.

данные советы обеспечивают взаимодействие с участием любых федеральных и региональных государственных органов. К.В. Черкасов обращает внимание на то, что в положении о данных советах не упоминается о включении в их состав руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по федеральным округам, и справедливо полагает, что в составы советов их нужно включать в обязательном порядке. Это, на его взгляд, поспособствует существенному усилению степени взаимодействия между органами разных уровней публичной власти, позволяя учесть их взаимные интересы, а также консультативно обеспечит деятельность Президента Российской Федерации и его полномочных представителей в федеральных округах по предельно широкому кругу вопросов[1].

Отдельного нормативного правового акта, который определял бы порядок взаимодействия полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе с органами именно исполнительной власти обоих уровней, не существует. Таким могло бы быть Положение о региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти[2]. Однако данный акт был принят ещё до учреждения федеральных округов и с тех пор не претерпел никаких изменений, что порождает несоответствие его содержания современным государственно-управленческим реалиям. В частности, в нём упоминается полномочный представитель Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации, хотя такая должность была упразднена с учреждением федеральных округов. В целом функционирование двух совещательных органов – советов и коллегий – основано на дублировании полномочий, в связи с чем считаем возможным согласиться с К.В. Черкасовым о

---

[1] См.: *Черкасов К.В.* Взаимодействие полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах с управлениями Минюста России по федеральным округам // Современное право. 2008. № 4. С. 25.

[2] Утв. Указом Президента РФ от 25 мая 1998 г. № 586 // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407.

целесообразности упразднения коллегий и признания нормативно-правового-акта, регулирующего их деятельность, утратившим силу[1].

4. Имеющие территориальную основу деятельности звенья федеральных органов исполнительной власти, не обладающие статусом территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Отдельные из них, даже имея такой статус, не могли бы взаимодействовать с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, руководствуясь Положением о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, так как они действуют в системе Минобороны России и Федеральной службы охраны, на которых действие данного положения не распространяется. Речь идёт о региональных и территориальных органах военной полиции в системе Минобороны России, управлениях специальной связи и информации ФСО России в федеральных округах, а также центрах специальной связи и информации ФСО России, действующих по субъектам Российской Федерации. Последние две структуры, подведомственные ФСО России, ранее имели статус территориальных органов ФСО России, но впоследствии его утратили. В настоящее время они отнесены к числу подразделений ФСО России, дислоцированных в федеральных округах и субъектах Российской Федерации[2].

Что касается региональных и территориальных органов военной полиции, то в самом общем виде предусматривается их взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В Уставе военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации указано, что: 1) начальник регионального органа военной полиции взаимодействует с

---

[1] См.: *Черкасов К.В.* Указ. соч. С. 24–25.

[2] См.: п. 3 Указа Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 (в ред. от 1 апреля 2015 г.) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3314; п. 7 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013.

руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, руководителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; 2) начальник территориального органа военной полиции взаимодействует с руководителями структурных подразделений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые расположены на территории района ответственности[1]. Однако более подробного регулирования взаимодействия данных структур с региональными органами исполнительной власти не существует.

Наличествует также пробел в нормативно-правовом регулировании компетенции иных субъектов без статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, у которых, однако, имеется определённая территориальная сфера деятельности. К примеру, нормативно не определена компетенция территориальных органов ГИМС МЧС России в составе территориальных органов МЧС России, хотя наличие обособленной группы функций и полномочий, определяющей специфику деятельности ГИМС, предполагает самостоятельное взаимодействие данных структур с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации без вовлечения в эту деятельность главных управлений МЧС по субъектам Российской Федерации, но в Положении о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий[2] отсутствуют нормы, регулирующие такое взаимодействие. Тем не менее на практике оно существует. Например, в Организационно-методических указаниях по подготовке территориальных органов МЧС России, подразделений федеральной противопожарной службы, государственной инспекции по маломерным судам, спасательных воинских и

[1] См.: п. 32, 33 Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161 // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.
[2] Утв. Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835 (в ред. от 8 ноября 2013 г.) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5499.

поисково-спасательных формирований МЧС России Сибирского федерального округа в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на 2015 год[1] содержится требование территориальным органам ГИМС уделить особое внимание взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности в местах массового отдыха людей на водных объектах, выполнению правил пользования водными объектами для плавания на маломерных судах и правил охраны жизни людей на водных объектах; мониторингу создания в субъектах Российской Федерации специализированных стоянок для маломерных судов и активизации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в разрешении проблем, связанных с принятием нормативно-правовых актов, определяющих использование таких стоянок.

Тот же вопрос касается федеральных органов исполнительной власти, территориальные органы которых образованы по межрегиональному принципу, а их нижестоящие территориальные звенья (отделы по субъектам Российской Федерации) не имеют статуса территориальных органов. Например, такие структурные подразделения вправе образовывать бассейновые водные управления Федерального агентства водных ресурсов[2]. Они именуются отделами водных ресурсов по субъектам Российской Федерации. В частности, в состав Амурского бассейнового водного управления Росводресурсов входят семь территориальных отделов водных ресурсов: по Камчатскому краю, Забайкальскому краю, Чукотскому

[1] Опубликовано на официальном сайте Сибирского регионального центра МЧС России. URL: http://siberian.mchs.ru/folder/160743 (дата обращения: 21.08.2016).

[2] См.: п. 9.10 Типового положения о территориальном органе Федерального агентства водных ресурсов, утв. Приказом МПР России от 11 октября 2007 г. № 264 (в ред. от 17 января 2011 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 49.

автономному округу, Амурской области, Еврейской автономной области, Приморскому краю, Сахалинской области и по Хабаровскому краю. Однако ввиду отсутствия у этих отделов статуса территориальных органов, на них не распространяются утверждённые Правительством Российской Федерации правила взаимодействия с региональными органами исполнительной власти, хотя на практике такие взаимоотношения осуществляются на основе общих положений, определяющих правовой статус Росводресурсов.

Все перечисленные в данном параграфе ситуации свидетельствуют о том, что, несмотря на наличие правительственного постановления, нормативно-правовое регулирование взаимодействия территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации носит весьма выборочный характер и не распространяется на значительное количество территориальных органов и иных структур с территориальной сферой деятельности. В то же время правовая регламентация деятельности последних в сфере взаимодействия с региональными органами исполнительной власти носит фрагментарный характер, а иногда и отсутствует, что обусловливает вероятность ненадлежащей организации такого взаимодействия, а это в свою очередь не способствует функционированию исполнительной власти в Российской Федерации как единой системы.

На наш взгляд, в Федеральном законе «О федеральных органах исполнительной власти» следует отразить общие требования к взаимодействию территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с указанием сфер, вопросов, принципов, форм и порядка такого взаимодействия, которые распространялись бы на все территориальные органы. В целях реализации таких положений статус территориальных органов должен быть предоставлен территориальным структурам, которые в настоящее время в качестве территориальных органов федеральных органов исполнительной власти не рассматриваются. Кроме

того, целесообразно предусмотреть в данном законе необходимость принятия федеральными органами исполнительной власти административных регламентов взаимодействия территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в которых будут предусмотрены принципы, направления и порядок взаимодействия по вопросам, составляющим сферу компетенции соответствующего федерального органа. Принятие похожих регламентов широко практикуется для обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти друг с другом; они могут послужить примером для принятия регламентов, о которых речь идёт выше.

Таким образом, взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляет собой сложный вопрос, который должен быть разрешён законодателем с точки зрения усиления нормативно-правового регулирования наряду с урегулированием ранее изложенных проблем организации и компетенции указанных органов. В перспективе этому может способствовать тщательное изучение зарубежного опыта.

2.3 Правовые вопросы организации и компетенции территориальных органов центральных органов исполнительной власти в зарубежных федеративных государствах (на примере США и ФРГ)

Территориальная организация центральной исполнительной власти в зарубежных федеративных государствах представляет значительный интерес, поскольку посредством изучения подходов к их формированию, определению схем их размещения и компетенционному статусу, включая вопросы взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов соответствующих федераций можно выявить позитивный опыт данных государств, который может быть учтён в ходе совершенствования

нормативных правовых актов Российской Федерации, которыми регулируются вопросы организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти[1].

Общеизвестно, что в зависимости от формы государственного устройства все государства подразделяются на унитарные и федеративные[2]. Иногда в качестве одной из форм государственного устройства выделяют конфедерацию как союз государств, при котором входящие в конфедерацию государства не утрачивают своей самостоятельности и имеют свои высшие и местные органы управления[3]. С формально-юридической точки зрения к конфедеративным государствам относится Швейцарская Конфедерация, однако в юридической науке утвердилось мнение, что конфедеративных государств в настоящее время не существует, а Швейцарская Конфедерация является типичным федеративным государством[4].

Территориальная организация органов государственной исполнительной власти унитарных государств для настоящего исследования не представляет интереса, поскольку в административно-территориальных единицах, из которых состоит территория таких государств, отсутствует собственная система органов исполнительной власти, и вся государственная власть, в том числе исполнительная, исходит из центра. Этим определяются особенности организации территориальных структур центральных органов исполнительной власти, а также их компетенции, которая имеет принципиально иной характер ввиду отсутствия необходимости

---

[1] См. об этом, например: *Гончаров В.В.* Проблемы выбора оптимальной системы исполнительной власти в Российской Федерации // Современное право. 2010. № 6. С. 46.

[2] См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 3-е изд.. перераб. и доп. М. : Норма, ИНФРА-М, 2016. С. 96–100.

[3] См.: Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 4-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М. : Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 345.

[4] См.: *Сырых В.М.* Теория государства и права : учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ЗАО Юстицинформ, 2012. С. 78.

распределения предметов ведения и полномочий между центром и административно-территориальными образованиями.

В связи с этим в настоящем исследовании затронуты особенности организации и компетенции территориальных органов центральной исполнительной власти лишь федеративных государств. Ввиду того, что в настоящее время их существует значительное количество, не все федеративные государства будут представлены в настоящем исследовании. К тому же не в каждом федеративном государстве созданы территориальные органы центральной исполнительной власти. Примером здесь является Швейцарская Конфедерация, где федеративное устройство имеет децентрализованный характер, чем и обусловлено отсутствие территориальных структур центральной исполнительной власти[1]. Наибольший интерес представляют крупные по площади, имеющие существенное количество населения и экономически развитые государства. Этими факторами определяется разветвлённость структуры территориальных органов центральной исполнительной власти и возможность заимствования отдельных элементов опыта соответствующих государств по их организации и определению их компетенции.

А. Соединённые Штаты Америки. США стали первым в истории государством с федеративной формой государственного устройства[2]. Это отражено в Конституции США (ст. IV и VI, а также X поправка)[3].

---

[1] См.: *Духновская З.А.* Исполнительная власть в Российской Федерации и федеративных государствах Европы: конституционно-правовое исследование : автореф. … канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.

[2] См.: *Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю.* Основание федеративного государства в США (историко-государствоведческий аспект) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2015. № 1. С. 21.

[3] Конституция Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 549-562.

Прежде чем говорить о территориальных органах центральной исполнительной власти, нужно определить, кто эту власть представляет. Согласно отделу 1 ст. II Конституции США исполнительная власть принадлежит президенту США. Таким образом, президент является единоличным органом исполнительной власти. В тексте Конституции США нет упоминания ни о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, ни о каком-либо центральном коллегиальном органе, выполняющим роль федерального правительства. Тем самым справедливо мнение А.С. Сахаровой, согласно которому в построении центральной исполнительной власти США изначально укоренился принцип единоначалия[1].

Роль руководящего подразделения центральной исполнительной власти в США выполняет исполнительный аппарат президента, действующий на основании Плана реорганизации № 1 от 15 июля 1977 г.[2] Указанный аппарат непосредственно подчинён президенту и оказывает ему содействие в выполнении им своих обязанностей. Однако исполнительный аппарат президента не имеет функций правительства, осуществляя полномочия, схожие с полномочиями Администрации Президента Российской Федерации. В нём создан ряд подразделений, каждое из которых обеспечивает деятельность президента по определённому направлению. К их числу отнесены совет экономических консультантов; совет по качеству окружающей среды; совет национальной безопасности; управление администрации; управление бюджета; управление национальной политики по контролю за оборотом наркотиков; управление научно-технической политики; управление торгового представителя США; канцелярия вице-президента и др. Однако территориальных структур в штатах ни сам исполнительный аппарат, ни его

---

[1] См.: *Сахарова А.С.* Президент и исполнительная власть. Федеральная доктрина и региональная практика: на примере Республики Бурятия // Сибирский Юридический Вестник. 2000. № 3. С. 25.

[2] Свод законов США. Титул 3, глава 2 // 42 F.R. 56101, 91 Stat. 1633, as amended by Pub. L. 97–195, §1(c)(5), June 16, 1982, 96 Stat. 115.

подразделения не имеют, осуществляя свою деятельность исключительно из центра.

Помимо исполнительного аппарата президента система органов исполнительной власти США включает исполнительные агентства (исполнительные департаменты, правительственные корпорации и независимые учреждения)[1] и военные департаменты (армии, военно-морского флота и военно-воздушных сил)[2]. При этом руководители (секретари) 15 исполнительных департаментов образуют кабинет президента США, являющийся консультативным органом и не имеющим полномочий принимать нормативные правовые акты. Для настоящей работы исследование организационно-правового статуса исполнительных департаментов имеет первостепенное значение, поскольку фактически они выполняют функции федеральных министерств и имеют определённую территориальную организацию деятельности.

К числу исполнительных департаментов отнесены: государственный департамент, департаменты казначейства, обороны, юстиции, внутренних дел, сельского хозяйства, торговли, труда, здравоохранения и социальных служб, жилищного строительства и городского развития, транспорта, энергетики, образования, по делам ветеранов, внутренней безопасности[3].

Согласно § 301 общих положений о правительственных органах[4] главы исполнительных и военных департаментов вправе разрабатывать и принимать ведомственные нормативные правовые акты, затрагивающие управление соответствующим департаментом, а также распределение и исполнение дел.

---

[1] Общие положения о правительственных органах. Свод законов США. Титул 5, глава 1, § 105 // Pub. L. 89–554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 379.
[2] Общие положения о правительственных органах. Свод законов США. Титул 5, глава 1, § 102 // Pub. L. 89–554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 378.
[3] Общие положения о правительственных органах. Свод законов США. Титул 5, глава 1, § 101 // Pub. L. 109–241, title IX, §902(a)(1), July 11, 2006, 120 Stat. 566.
[4] Свод законов США. Титул 5, глава 3, § 301 // Pub. L. 89–554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 379.

Данные правила охватывают и территориальную организацию деятельности департаментов.

Небольшое количество исполнительных департаментов, полифункциональный характер их деятельности, обусловленный отсутствием разделения отдельных функций в той или иной отрасли государственного управления по различным органам исполнительной власти (ср.: в Российской Федерации – по федеральным министерствам, службам и агентствам), определили и специфику территориальной организации деятельности этих органов. Такого понятия, как «территориальный орган федерального органа исполнительной власти» или близкого к нему по смыслу в законодательстве США не существует.

Для выявления территориальной организации деятельности названных департаментов необходимо обратиться к их внутренней организационной структуре. Дело в том, что у них далеко не всегда имеются единые территориальные органы, входящие в систему департаментов (наподобие территориальных управлений федеральных органов исполнительной власти в России). Отдельные структурные подразделения центрального аппарата исполнительных департаментов, с учётом необходимости выполнения их профильных функций на местах, могут осуществлять свою деятельность в различных штатах и иных территориальных единицах через создаваемые в них инспекции, отделения, офисы или через региональные органы и учреждения. Предусмотрено также широкое взаимодействие территориальных отделений с однопрофильными подразделениями органов исполнительной власти штатов вплоть до обмена персоналом.

Из исполнительных департаментов, уполномоченных осуществлять административно-правовое регулирование в области экономики, в первую очередь в пример можно привести Департамент сельского хозяйства (земледелия) США (U.S. Department of Agriculture, USDA), отличающийся полифункциональной компетенцией и представляющий собой эффективную

организационно-правовую форму управления сельским хозяйством[1]. Полифункциональность данного органа заключается в выполнении функций по выработке и реализации государственной политики во всех отраслях сельского хозяйства, а также функций по осуществлению государственного контроля и оказанию государственных услуг в сельском хозяйстве, включая обеспечение здоровья животных, деятельность в области разработки биотехнологий и сохранения климата, лесоводство, обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов, охраны окружающей среды и природных ресурсов, развитие сельских территорий, участие в обеспечении глобальной продовольственной безопасности и др.

Организационный и компетенционный статус данного органа исполнительной власти установлен в гл. 55 титула 7 Свода законов США. В частности, применительно к территориальной организации деятельности[2] Департамента сельского хозяйства установлено, что секретарь (министр) сельского хозяйства должен использовать в максимально возможной степени федеральные, региональные, районные, окружные, местные или другие отделы сельского хозяйства в целях повышения развития сельских районов и обеспечить непосредственно или на основе соглашений с руководителями учреждений, не входящими в систему Департамента сельского хозяйства, расположение на местах всех подразделений федерального правительства, занимающихся вопросами развития сельских поселений и охватывающих географические районы, наиболее похожие на те, которые охвачены подобными подразделениями в штатах. Предполагается также и обмен персоналом и помещениями в каждом таком подразделении в той мере, в какой это необходимо или желательно для достижения наиболее эффективного

---

[1] См.: *Пыльцина М.В.* Учреждение Департамента земледелия в США – поиск организационно-правовых основ управления сельским хозяйством // Право и политика. 2015. № 11. С. 1613–1617.

[2] Департамент сельского хозяйства. Свод законов США. Титул 7, глава 55, § 2204a // Pub. L. 96–355, §4(5), Sept. 24, 1980, 94 Stat. 1174.

использования такого персонала и объектов и обеспечения наиболее эффективной помощи в развитии сельских районов в соответствии с государственными планами развития сельских районов.

В структуре Департамента сельского хозяйства действует множество подразделений, в том числе служба инспекции здоровья животных и растений, агентство по фермерским услугам, инспекция по безопасности продуктов питания, служба лесов, национальная служба сельскохозяйственной статистики, служба по сохранению природных ресурсов и др.

Например, территориальная организация службы инспекции здоровья животных и растений (APHIS) – ведущего подразделения, созданного секретарём сельского хозяйства 14 марта 1977 г. в соответствии с Планом реорганизации № 2 1953 г.[1] и обеспечивающего защиту американского сельского хозяйства от агрессивных вредителей и болезней, подразумевает деятельность инспекторов в портах, на границе и на фермах, а также зарубежных офисов, включая ветеринарных и фитосанитарных атташе в американских дипломатических миссиях. Свои территориальные управления имеет также национальная служба сельскохозяйственной статистики (NASS), созданная 17 апреля 1986 г. Всего организовано 45 государственных статистических управлений, которые обслуживают 50 штатов[2].

Территориальная организация службы лесов (Forest Service) Департамента сельского хозяйства США осуществляется по регионам, станциям и зонам. Для целей управления лесами, находящимися в ведении службы лесов, все леса распределены по девяти географическим регионам национальной лесной системы. В каждом таком регионе создан офис,

---

[1] Свод законов США. Титул 5, приложение // Eff. June 4, 1953, 18 F.R. 3219, 67 Stat. 633, as amended Oct. 15, 1982, Pub. L. 97–325, §8(d), 96 Stat. 1606; Oct. 13, 1994, Pub. L. 103–354, title II, §218(e)(1), 108 Stat. 3213.

[2] См.: Электронный свод федеральных правил США. Титул 7, подтитул B, часть XXXVI, §§ 3600.1-3600.2 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=72572d9db6078315a3c751c00900ffd7&ty=HTML&h=L&mc=true&n=pt7.15.3600&r=PART#_top (дата обращения 21.07.2016).

возглавляемый региональным лесничим, который отвечает перед руководителем службы лесов за деятельность соответствующего офиса. В каждом регионе расположены национальные леса и земли службы лесов. В каждом лесу сформирована штаб-квартира, возглавляемая лесным инспектором, который подотчётен региональному лесничему. Может быть создано единое административное подразделение по двум и более лесам во главе с одним лесным инспектором. Каждый лес разделён на округа егерей. Лесной регион Аляски состоит из двух национальных лесов без окружных егерей; и каждый лес разделён на три зоны, каждая из которых находится в ведении лесного инспектора. У окружных егерей также имеются свои штаб-квартиры, и они в свою очередь подчиняются лесным инспекторам[1].

В системе Департамента жилищного строительства и городского развития США (U.S. Department of Housing and Urban Development) как органа исполнительной власти, созданного для разработки и осуществления государственной политики в области жилищного строительства в мегаполисах, обеспечения качества и доступности жилья и его аренды, укрепления рынка жилья, созданы территориальные структуры, необходимые для практической реализации данных функций[2]. Деятельность данного департамента территориально организована в 10 регионах. Каждый регион объединяет территории от 2 до 10 штатов и находится под управлением регионального администратора, который руководит соответствующим региональным бюро. Региональным бюро в свою очередь подконтрольны имеющиеся в каждом штате местные отделения, находящиеся под

[1] См.: Электронный свод федеральных правил США. Титул 36, глава II, часть 200, подраздел A, § 200.2 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=35fc5af17c4f68151ac53f6a127860bf&mc=true&node=se36.2.200_12&rgn=div8 (дата обращения: 21.07.2016).

[2] См.: Электронный свод федеральных правил США. Титул 24, подтитул B, глава IX, часть 982, подраздел A, § 982.3 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=3e7533d40f22d426b827288f3b8e8233&ty=HTML&h=L&mc=true&r=SECTION&n=se24.4.982_13 (дата обращения: 24.07.2016).

управлением директора отделения, который подчиняется региональному администратору[1]. Региональные бюро обеспечивают общую координацию деятельности на местах в поддержку местных программ в территориальных пределах каждого региона. Местные отделения в каждом штате призваны оказывать помощь в развитии и поддержке местных программ жилищного строительства и городского развития[2].

В административно-политической области государственного управления следует обратить внимание на организационно-правовой статус Департамента юстиции США (United States Department of Justice), поскольку данный орган включает большую часть наиболее важных элементов правоохранительной системы. В организационную структуру его аппарата входят порядка сорока подразделений, в том числе Федеральное бюро расследований, Федеральное бюро тюрем, Служба маршалов (судебных приставов), Управление по борьбе с наркотиками, Бюро алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ, Управление главного инспектора, Антимонопольный отдел, Исполнительное управление по надзору за иммиграцией и др., а руководитель Департамента юстиции по должности является Генеральным прокурором США[3].

Наличие множества звеньев с разнонаправленными функциями закономерно обусловливает отсутствие единой территориальной организации работы данного департамента. Те подразделения, которые требуют выполнения функций государственного управления на местах, то есть в

---

[1] См.: Официальный сайт Департамента жилищного строительства и городского развития. URL: http://search.usa.gov/search?affiliate=housingandurbandevelopment&query=field+offices (дата обращения: 24.07.2016).

[2] См.: Электронный свод федеральных правил США. Титул 24, подтитул B, глава XXV, часть 4100, § 4100.3 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=3e7533d40f22d426b827288f3b8e8233&ty=HTML&h=L&mc=true&r=SECTION&n=se24.5.4100_13 (дата обращения: 24.07.2016).

[3] Свод законов США. Титул 28, глава 31, § 503 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 612.

штатах или иных территориальных единицах, имеют свою собственную территориальную организацию.

Что касается Службы маршалов США (United States Marshals Service), то её территориальная организация осуществляется по судебным округам, и в каждом таком округе президент США назначает с согласия Сената маршала, обеспечивающего исполнение судебных решений в соответствующем судебном округе. Исключение предусмотрено для Северных Марианских островов, где отсутствует свой маршал, а его функции выполняет маршал другого судебного округа. Каждый маршал действует под руководством директора Службы маршалов США, который в пределах каждого судебного округа для обеспечения деятельности маршалов образует соответствующие офисы. Интересно требование по месту проживания маршалов: каждый из них должен проживать в пределах судебного округа, где он должен выполнять свои функции, за исключением маршалов округа Колумбия и Южного округа Нью-Йорка, которые могут постоянно проживать в пределах 20 миль от округов, для которых они назначены в качестве маршалов[1]. Всего в США создано 94 судебных округа[2].

Аналогичным образом, то есть по судебным округам, в США организована и система прокуратуры. Прокурора для каждого судебного округа назначает президент США с согласия Сената; полномочия прокуроров прекращаются также по решению президента США[3]. Генеральный прокурор вправе назначить одного или несколько помощников окружного прокурора в любом округе, если этого требуют общественные интересы; помощники окружных прокуроров прекращают полномочия по решению Генерального

---

[1] Свод законов США. Титул 28, глава 37, § 561 // Pub. L. 100–690, title VII, §7608(a)(1), Nov. 18, 1988, 102 Stat. 4512; amended Pub. L. 107–273, div. A, title III, §301(b), Nov. 2, 2002, 116 Stat. 1781; Pub. L. 109–177, title V, §505, Mar. 9, 2006, 120 Stat. 247.

[2] См.: Официальный сайт Службы маршалов США. URL: https://www.usmarshals.gov/contacts/districts.html (дата обращения: 24.07.2016 г.).

[3] Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 541 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 617.

прокурора[1]. В законодательстве США также предусмотрена возможность учреждения должностей специальных прокуроров по территориям резерваций индейцев США. Такие должности учреждаются также Генеральным прокурором США, когда этого требуют общественные интересы, в том числе для оказания помощи в расследовании федеральных преступлений, совершенных в резервациях индейцев[2]. Окружной прокурор и его помощник не являются единственными должностями, учреждаемыми в соответствующем судебном округе для исполнения прокурорских функций; для обеспечения их исполнения у каждого окружного прокурора имеется штат служащих, к числу которых относятся работники канцелярии, курьеры и прочий обеспечивающий персонал[3].

Федеральное бюро расследований (Federal Bureau of Investigation) является федеральным органом уголовного розыска, спецслужбой, а также основным следственным подразделением Департамента юстиции США. В настоящее время ФБР подследственна значительная часть категорий федеральных преступлений, и, таким образом, оно имеет широчайшие следственные полномочия по сравнению с любым другим правоохранительным агентством США, что потребовало нормативно урегулировать создание широкой сети местных офисов ФБР[4]. Они расположены в крупных городах по всей территории Соединенных Штатов, а также в Пуэрто-Рико. Всего ФБР имеет 56 таких офисов. Кроме того, в небольших городах и иных населённых пунктах по всей территории США

---

[1] Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 542 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 618.

[2] Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 543 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 618; amended Pub. L. 111–211, title II, §213(a)(1), July 29, 2010, 124 Stat. 2268.

[3] Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 550 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 619; amended Pub. L. 101–647, title XXXVI, §3626(a), Nov. 29, 1990, 104 Stat. 4965.

[4] См.: Электронный свод федеральных правил США. Титул 28, глава I, часть 0, подраздел P, § 0.89a // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=5f8c2fc349ae99e196b7ab7934b1f785&ty=HTML&h=L&mc=true&r=SECTION&n=se28.1.0_189a (дата обращения: 24.07.2016 г.).

созданы нижестоящие отделения, которых насчитывается 380. Месторасположение местных офисов ФБР было выбрано в соответствии с тенденциями преступности, потребностью в региональной географической централизации, а также необходимостью эффективного государственного управления в сфере расследования преступлений. Каждый местный офис ФБР находится под управлением специального агента, за исключением тех, которые расположены в Лос-Анджелесе, Нью-Йорке и округе Колумбия; последние ввиду особой значимости находятся под руководством помощника директора ФБР. Каждое нижестоящее отделение ФБР также возглавляется специальным агентом[1].

Как известно, в США отсутствует централизованное полицейское ведомство[2]. Однако отдельные полицейские структуры действуют и на федеральном уровне, в том числе и в системе Департамента юстиции США; такая структура носит название «полиция ФБР» (FBI police). Она находится под надзором Генерального прокурора США и выполняет функции, связанные с защитой людей и имущества в зданиях и на территориях, занятых ФБР. Особенность функций такой полиции обусловливает и специфику её территориальной организации; она полностью повторяет территориальную организацию ФБР[3].

Определённую специфику имеет территориальная организация деятельности Федерального бюро тюрем США (Federal Bureau of Prisons). Для государственного управления федеральной пенитенциарной системой

---

[1] См.: Официальный сайт ФБР. URL: https://www.fbi.gov/contact-us/field-offices (дата обращения: 24.07.2016).

[2] См. о децентрализации полиции в США: *Курлович П.Н.* Полиция в правоохранительной системе США // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. № 12. С. 104–110; *Милованова Е.Н.* Сравнительный анализ организации деятельности полиции в ЕС, США и РФ // Актуальные проблемы современного уголовного права и криминологии: материалы Международной научно-практической конференции. Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2015. С. 142–143; *Филатов Д.С.* Сравнительный анализ организации деятельности органов полиции РФ и США // Молодой учёный. 2016. № 8.1. С. 62–64.

[3] Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 540C // Pub. L. 107–273, div. C, title I, §11024(a), Nov. 2, 2002, 116 Stat. 1830.

территория государства была поделена на шесть регионов (Средне-Атлантический, Северо-Центральный, Северо-Восточный, Юго-Восточный, Южно-Центральный и Западный), в каждом из которых создаётся региональный офис[1]. Под контролем этих офисов находятся 111 федеральных тюрем. Кроме того, освобождённым из заключения предоставляется возможность постепенно восстановить свои связи с общиной, получая при этом такие услуги, как консультирование и трудоустройство. Подобная деятельность осуществляется центрами ресоциализации под руководством управлений ресоциализации; всего насчитывается 25 таких управлений, и они находятся в подчинении соответствующих региональных офисов Федерального бюро тюрем США[2].

Бюро алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives) как подразделение Департамента юстиции США, в сферу компетенции которого входит предотвращение и расследование преступлений, связанных с незаконным использованием, производством и хранением огнестрельного оружия и взрывчатых веществ, расследование террористических актов, поджогов и взрывов, а также лицензирование и контроль за незаконным оборотом табачной и алкогольной продукции[3], в своей системе также имеет 25 территориальных отделений. Каждое из них действует на территории от одного до четырёх штатов в зависимости от объёма лицензионной и иной

---

[1] См.: Электронный свод федеральных правил США. Титул 28, глава V, подраздел A, часть 503, § 503.1 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=bf2d177ad58c778630d6dc2fa3f90ad4&mc=true&node=pt28.2.503&rgn=div5 (дата обращения: 24.07.2016).

[2] См: Официальный сайт Федерального бюро тюрем США. URL: https://www.bop.gov/locations/list.jsp?facilityType=RRM&addAlphabet=false&sortDescending=false&rmvePhyCmplxLocs=false&addStates=false&addRegions=false (дата обращения: 24.07.2016).

[3] См.: Электронный свод федеральных правил США. Титул 28, глава I, часть 0, подраздел W, §§ 0.130-0.131 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=bf29e40c58affb70547ecba0d4218e4b&mc=true&node=pt28.1.0&rgn=div5#_top (дата обращения: 24.07.2016).

правоприменительной деятельности[1]. Кроме того, за пределами государства для помощи другим странам в деле противодействия незаконному обороту огнестрельного оружия и контрабанде табака в системе данного бюро учреждено 7 зарубежных офисов, которые действуют, как правило, в посольствах и консульствах США[2].

Создание территориальных отделений предусмотрено также для Управления по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Administration)[3]. Это управление имеет 21 территориальное отделение и 221 нижестоящий офис, а также 90 зарубежных офисов в 69 странах мира. Каждое территориальное отделение так же, как и в системе Бюро алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ, действует на территории одного или нескольких штатов. Однако в случае с Управлением по борьбе с наркотиками под контролем территориального отделения может быть до пяти штатов; перечни подведомственных штатов также не всегда совпадают[4].

Федеральное государственное управление в социально-культурной области представлено Департаментом здравоохранения и социальных служб США и Департаментом образования США.

Департамент здравоохранения и социальных служб США (U.S. Department of Health and Human Services), разрабатывая и реализуя государственную политику в сфере здравоохранения, в том числе посредством проведения исследований в области охраны здоровья граждан, профилактики

---

[1] См.: Официальный сайт Бюро алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ США. URL: https://www.atf.gov/contact/atf-field-divisions (дата обращения: 24.07.2016).

[2] См.: Официальный сайт Бюро алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ США. URL: https://www.atf.gov/contact/international-offices (дата обращения: 24.07.2016).

[3] См.: Электронный свод федеральных правил США. Титул 28, глава I, часть 0, подраздел R, приложение // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=a440a2e41b069878014d8375a94f4686&ty=HTML&h=L&mc=true&n=sp28.1.0.r&r=SUBPART (дата обращения: 24.07.2016).

[4] См.: Официальный сайт Управления по борьбе с наркотиками США. URL: https://www.dea.gov/about/Domesticoffices.shtml (дата обращения: 24.07.2016).

заболеваний, обеспечения безопасности медикаментов, страхования здоровья пожилых людей и инвалидов, разработки информационных технологий в здравоохранении, оказания финансовой помощи и услуг малообеспеченным семьям, разработки мер по улучшению здоровья матери и ребёнка, для реализации обозначенных функций не имеет единых территориальных структур. К тому же в каждом штате имеются свои собственные органы управления здравоохранением, преследующие тождественные цели. Можно лишь назвать пример наличия территориальных звеньев данного департамента, наделённых контрольно-надзорными полномочиями. В его структуре функционирует Национальный институт охраны труда и здоровья, возглавляемый директором, который назначается секретарём здравоохранения и социальных служб[1]. Его территориальная структура включает контрольно-надзорные подразделения. Например, отделение западных штатов состоит из сотрудников института, работающих в трёх офисах (в штатах Вашингтон, Колорадо и Аляска), которые расположены в западной части США и решают широкий спектр вопросов безопасности и гигиены труда, помогают создавать и поддерживать необходимый уровень охраны труда в зданиях и помещениях работодателей[2]. Должностные лица этих офисов, которым директором данного института предоставлены официальные полномочия, имеют право проводить контрольные проверки зданий и помещений работодателей с целью выявления негативного воздействия на здоровье работников различных процессов, сооружений, машин, аппаратов, приборов, оборудования и материалов[3].

---

[1] Закон о безопасности и гигиене труда 1970 г. Свод законов США. Титул 29, глава 15, § 671 // Pub. L. 91–596, §22, Dec. 29, 1970, 84 Stat. 1612; Pub. L. 96–88, title V, §509(b), Oct. 17, 1979, 93 Stat. 695; Pub. L. 102–550, title X, §1033, Oct. 28, 1992, 106 Stat. 3924 ; Pub. L. 109–236, §6(a), June 15, 2006, 120 Stat. 498.

[2] См.: Официальный сайт Национального института охраны труда и здоровья США. URL: http://www.cdc.gov/niosh/contact/im-wsd.html (дата обращения: 24.07.2016).

[3] См.: Электронный свод федеральных правил США. Титул 42, глава I, подраздел G, часть 85a, §§ 85a.1-85a.8 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-

Образовательная отрасль в США сильно децентрализована. Ключевая роль здесь принадлежит штатам и муниципальным образованиям. Тем не менее, на федеральном уровне функционирует Департамент образования США (U.S. Department of Education), которое обеспечивает равный доступ к образованию, координирует реализацию федеральных программ образования для поддержки наиболее эффективных государственных, местных и частных учреждений, помощи студентам и их родителям при осуществлении ими своих образовательных обязанностей[1]. Создание территориальных структур Департамента образования США на уровне регионов, каждый из которых объединяет территории нескольких штатов, обусловлено законодательным положением о полномочиях данного департамента по координации деятельности органов исполнительной власти штатов и местных органов власти, уполномоченных в образовательной сфере, защите прав государственных и частных учебных заведений в области образовательной деятельности, а также по осуществлению контроля над такими учреждениями в части реализации ими образовательных программ и государственной образовательной политики[2]. Каждый такой регион (всего их 10) включает территории от 4 до 8 штатов, и в каждом регионе создан региональный офис Департамента образования США[3].

Другие исполнительные департаменты США также имеют свои территориальные структуры, однако изложение особенностей их территориальной организации в настоящей работе будет излишним, поскольку на основе исследованных примеров складывается общее представление о

---

idx?SID=d49b838987fd424b25920e2619a5ddd1&mc=true&node=pt42.1.85a&rgn=div5 (дата обращения: 24.07.2016).

[1] Свод законов США. Титул 20, глава 48, подраздел I, § 3401 // Pub. L. 96–88, title I, §101, Oct. 17, 1979, 93 Stat. 669.

[2] Свод законов США. Титул 20, глава 48, подраздел I, § 3403 // Pub. L. 96–88, title I, §103, Oct. 17, 1979, 93 Stat. 670.

[3] См.: Официальный сайт Департамента образования США. URL: http://www2.ed.gov/about/contacts/gen/regions.html (дата обращения: 25.07.2016).

формировании в США подобных структур. Следует отметить стабильность функционирования территориальных органов центральной исполнительной власти. Во многих случаях звенья территориальных органов определённых исполнительных департаментов установлены актами законодательной власти США, но даже в ситуациях, когда территориальные структуры организованы актом исполнительного департамента, наблюдается их продолжительное существование без принципиальных изменений с 1960-х годов. Данный вывод касается и самих исполнительных департаментов, перечень которых с тех пор не сильно изменился.

Этим отличается организация системы территориальных органов центральной исполнительной власти в США от российского варианта, поскольку в Российской Федерации непрерывно идёт поиск оптимальной модели организации федеральной исполнительной власти с постоянным созданием и упразднением различных органов, а вместе с этим претерпевает изменения система территориальных органов. Кроме того, в Российской Федерации наблюдается преимущественное формирование территориальных органов по модели «управление по субъекту Российской Федерации». В США, напротив, для каждого исполнительного департамента разработан индивидуальный подход с выделением во многих случаях условных управленческих районов, объединяющих территории определённого количества штатов, и размещением в них региональных офисов. Следует полагать, что отсутствие единой модели организации территориальных структур центральной исполнительной власти в США направлено на оптимизацию федерального государственного управления, а именно на повышение эффективности и экономичности работы аппарата центральной исполнительной власти.

Б. Федеративная Республика Германия. Правовая система ФРГ входит в романо-германскую правовую семью, которая отличается от англосаксонской в том числе централизованным правотворчеством

государственных органов, высокой степенью нормативного обобщения и формализации юридической системы[1]. Это проявляется в частности, в большей степени нормативной регламентации системы исполнительной власти, её структурных элементов, организационного и компетенционного блоков правового статуса органов, представляющих данную ветвь государственной власти. В Основном законе ФРГ от 23 мая 1949 г.[2] по сравнению с Конституцией США система субъектов, представляющих исполнительную власть, урегулирована более подробно, в том числе и с указанием на нижестоящие административные звенья федеральных органов.

В первую очередь нужно выяснить, какие органы составляют систему федеральной исполнительной власти ФРГ. Исходя из содержания Основного закона ФРГ, можно определить, что на федеральном уровне исполнительную власть реализует Федеральное правительство, состоящее из Федерального канцлера и федеральных министров.

Федерального президента нельзя рассматривать в качестве высшего носителя исполнительной власти, поскольку содержание его конституционных полномочий не позволяет отнести ФРГ к числу президентских республик. Они ограничены тем, что президент может представлять государство в международно-правовых отношениях, заключать от имени ФРГ договоры с иностранными государствами, аккредитовывать и принимать послов, назначать и увольнять федеральных чиновников, офицеров и унтер-офицеров, назначать и увольнять федеральных министров по

---

[1] См.: *Кулапов В.Л., Малько А.В.* Теория государства и права : учебник. М. : Норма, ИНФРА-М, 2011. С. 146; *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства : учебник. М. : Норма, ИНФРА-М, 2015. С. 458–459; *Емельянов Б.М., Сильчева А.А.* Сравнительный анализ правовых систем (семей) современности: англосаксонская, романо-германская (континентальная), мусульманская правовые семьи // Вызовы глобального мира. Вестник ИМТП. 2014. № 4. С. 35; *Рассказов Л.П.* Романо-германская правовая семья: генезис, основные черты и важнейшие источники // Юристъ-Правоведъ. 2014. № 5. С. 12–16.

[2] Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 164–245.

предложению Федерального канцлера, выполняет некоторые иные полномочия (ст. 59, 60, 64 Основного закона ФРГ). Иногда в литературе статус Федерального президента рассматривается в контексте исполнительной власти[1], однако современная позиция Конституционного суда ФРГ не позволяет отнести его к указанной ветви власти. Данный орган в своём постановлении от 10 июня 2014 г. указывает, что содержание его обязанностей не характеризует его как носителя одной из трёх традиционных ветвей власти, а авторитет его должности проявляется преимущественно в оказании духовного и морального эффекта[2]. Ни в Основном законе, ни в иных нормативных правовых актах не предусматривается создания территориальных структур, обеспечивающих выполнение им своих функций, поскольку их содержание не требует реализации этих функций на конкретных территориях.

Создание территориальных структур федеральной исполнительной власти в ФРГ определяется конституционным разграничением полномочий между федерацией и федеральными землями в сфере законодательства и его исполнения. Перечни законодательных полномочий содержатся в главе VII Основного закона ФРГ, где указаны вопросы исключительной законодательной компетенции федерации (ст. 73), конкурирующей компетенции (ст. 74), компетенции по принятию основ федерального законодательства, когда устанавливается перечень вопросов, по которым федерация вправе осуществлять рамочное законодательное регулирование, а федеральные земли – конкретизировать федеральное законодательство (ст. 75). Исполнение федеральных законов, а также отдельные вопросы организации и компетенции федеральной администрации урегулированы главой VIII Основного закона ФРГ. Наука германского административного

---

[1] См.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, ИНФРА-М, 2010. С. 461–462.

[2] См.: Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. Juni 2014, 2 BvE 2/09 // BVerfGE 136, 277–323.

права исследует данные вопросы в комплексе, поскольку компетенция в сфере законодательного регулирования охватывает многие отрасли и сферы государственного управления (иностранные дела, оборона, хозяйственно-обслуживающие отрасли и др.), в которых впоследствии федеральная администрация и органы исполнительной власти федеральных земель осуществляют исполнение законов. В последнее время в германской административно-правовой литературе для обозначения правового института, связанного с разграничением компетенции в сфере законодательства и его исполнения, используется термин административно-организационное право (или организационное право). Соответствующий комплекс правовых норм рассматривается в качестве одного из основополагающих институтов общего административного права, поскольку данные нормы образуют базу, на основе которой строится государственная администрация[1].

Применительно к тематике данного исследования Основной закон ФРГ оперирует такими понятиями, как «нижестоящие административные звенья федеральной администрации» и «федеральные власти средних и низших инстанций» (ст. 87, 87-b). Вышеуказанными конституционными нормами прямо предписывается создание подобных структур для органов иностранной службы, органов управления федеральными финансами, федеральными водными путями и судоходством, для органов военного управления. Кроме того, если перед федерацией обозначатся иные, требующие решения задачи, затрагивающие те отрасли, где она имеет право законодательного регулирования, то, получив согласие Бундесрата и большинства членов

[1] См.: *Schmidt-Aßmann E.* Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. Zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage. Berlin : Springer-Verlag, 2006. S. 238–275; *Erichsen H.-U., Ehlers D.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 14., neu bearbeitete Auflage. Berlin : De Gruyter, 2010. S. 253–328; *Ipsen J.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 8., neu bearbeitete Auflage. München : Verlag Franz Vahlen, 2012. S. 57–75.

Бундестага, в случае неотложной необходимости возможно учреждение федеральных властей средних и низших инстанций.

Однако термин «нижестоящие административные звенья федеральной администрации» не следует рассматривать как аналог понятия «территориальные органы федеральных органов исполнительной власти» в России, поскольку нижестоящими звеньями являются не только географически рассредоточенные по территории ФРГ структуры соответствующих федеральных органов исполнительной власти, но и подразделения, расположенные и действующие за пределами государства.

Так, для Министерства иностранных дел ФРГ (Auswärtiges Amt) согласно § 3 Закона ФРГ от 30 августа 1990 г. (в ред. от 14 ноября 2011 г.) «Об иностранной службе» такими подразделениями являются посольства, генеральные консульства и консульства[1]. В то же время для реализации возложенных на данный орган полномочий создания нижестоящих административных звеньев на территории ФРГ не потребовалось.

Характерная особенность организационного и компетенционного статуса территориальных звеньев центральной исполнительной власти ФРГ и её системной организации в целом состоит в том, что большая роль в определении такого статуса принадлежит федеральному законодателю. С одной стороны, полномочия по учреждению федеральных министерств принадлежат федеральному канцлеру. Основной закон ФРГ непосредственно не предусматривает таких полномочий; в ст. 64 говорится только о назначении федеральных министров Федеральным президентом по предложению Федерального канцлера. В то же время согласно § 2 Закона ФРГ от 17 июня 1953 г. (в ред. от 17 июля 2015 г.) «О правовом статусе членов Федерального правительства»[2] в акте назначения федерального министра на должность,

[1] См.: Gesetz über den Auswärtigen Dienst vom 30. August 1990, zuletzt geändert am 14. November 2011 // BGBl. I. 1990. S. 1842; BGBl. I. 2011. S. 2219.

[2] См.: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung vom 17. Juni 1953, zuletzt geändert am 17. Juli 2015 // BGBl. I. 1953. S. 407; BGBl. I. 2015. S. 1322.

содержание которого определяется Федеральным канцлером, указывается и сфера компетенции министра, а сферой компетенции определяется наименование как должности министра, так и самого министерства.

С другой стороны, федеральный законодатель уполномочен регламентировать внутреннюю организацию конкретных федеральных министерств, в том числе и их территориальные звенья. Так, Законом ФРГ от 6 сентября 1950 г. (в ред. от 19 июля 2016 г.) «О финансовой администрации»[1] определена система Министерства финансов ФРГ с территориальными звеньями его подразделения – генеральной таможенной дирекции. К федеральным финансовым органам отнесены: Министерство финансов ФРГ (das Bundesministerium der Finanzen) как орган верховной финансовой власти; входящие в его систему в качестве высших органов финансовой власти федеральное управление монополии на производство спирта, федеральное балансовое управление, федеральная налоговая служба, федеральное ведомство центральных служб и имущественных вопросов и генеральная таможенная дирекция; в качестве местных органов финансовой власти главные таможенные органы, в том числе их нижестоящие структурные подразделения, нижестоящие таможенные органы, а также отделения таможенного расследования.

Таким образом, в системе Министерства финансов ФРГ территориальные звенья выполняют не любые функции центральной финансовой администрации, а только те, которые связаны с таможенной деятельностью и в некоторых случаях, – с налоговым контролем. Центральным звеном государственного управления здесь является генеральная таможенная дирекция (die Generalzolldirektion), которая осуществляет ведомственный и специальный надзор за главными таможенными органами и отделениями таможенного расследования. Также

[1] См.: Gesetz über die Finanzverwaltung vom 30. August 1971, zuletzt geändert am 19. Juli 2016 // BGBl. I. 1950. S. 448; BGBl. I. 2016. S. 1730.

она определяет округа, в границах которых функционируют главные таможенные органы и отделения таможенного расследования, и соответствующий административный центр. Следует отметить, что федеративное устройство не является определяющим при создании таких округов, поскольку их количество не соответствует количеству федеральных земель (которых насчитывается 16). Генеральной таможенной дирекцией было образовано 6 нижестоящих структурных подразделений (в Гамбурге, Потсдаме, Нюрнберге, Кёльне, Нойштадте и Мюнстере), 43 главных таможенных органа, 271 таможенный орган и 8 отделений таможенного расследования[1].

Что касается компетенции главных таможенных органов, то помимо выполнения собственно таможенных функций, они осуществляют отдельные функции налогового контроля в части налога на пиво, авиационного налога, транспортного налога, сборов, предусмотренных в рамках Европейского Союза, и др. Несмотря на наличие учредительных полномочий у генеральной таможенной дирекции, Министерство финансов ФРГ вправе ограничить компетенцию какого-либо главного таможенного органа на выполнение отдельных задач или, напротив, распространить компетенцию главного таможенного органа на округа других главных таможенных органов в целях улучшения или облегчения реализации поставленных задач. Министерство финансов ФРГ также вправе делегировать эти полномочия генеральной таможенной дирекции.

Федеральная налоговая служба своих территориальных органов не имеет, поскольку главные таможенные органы, как уже было упомянуто, выполняют отдельные функции налогового контроля, а применительно к иным налогам полномочия налоговой администрации по вышеназванному закону принадлежат финансовым органам федеральных земель с их

[1] См.: Официальный сайт генеральной таможенной дирекции ФРГ. URL: http://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/struktur_node.html (дата обращения: 04.08.2016).

территориальными органами. Кроме того, главные таможенные органы и их нижестоящие структурные подразделения осуществляют взаимодействие с финансовыми органами земель в части налогового управления.

Необходимо упомянуть, что особенностью организации государственного управления в ФРГ является отсутствие стабильности в структуре федеральных органов исполнительной власти, в организации деятельности отдельных федеральных министерств, чем определяется некоторое сходство с тенденциями государственно-управленческой деятельности в России. Это связано с поиском оптимальной модели реализации исполнительной власти для решения стоящих перед государством задач. Такая особенность затронула структурную и территориальную организацию деятельности Министерства финансов ФРГ. Дело в том, что изложенная выше модель территориальной организации таможенного администрирования функционирует с 1 января 2016 г., когда в результате проведённой реформы была образована генеральная таможенная дирекция вместо ранее существовавших пяти генеральных финансовых дирекций (Север, Запад, Центр, Юго-Запад и Юго-Восток) и таможенного уголовного розыска (§ 24 Закона ФРГ «О финансовой администрации»). Целью такой структурной реформы является централизация государственного управления и укрепление местных таможенных органов.

В экономической области государственного управления в соответствии с требованиями Основного закона ФРГ территориальные звенья должны быть также у федеральных органов управления судоходством и водными путями. Руководство данной отраслью осуществляет Министерство транспорта и цифровой инфраструктуры ФРГ (das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur), в центральном аппарате которого созданы различные подразделения по соответствующим отраслям государственного управления (подразделения цифровой инфраструктуры; воздушных перевозок; водных

путей и судоходства; железнодорожного транспорта; дорожного движения; подразделение дорожного строительства и др.).

Управление водными путями и судоходством также подверглось изменениям, которые затронули и территориальные органы Министерства транспорта и цифровой инфраструктуры ФРГ. Принятием Закона ФРГ от 24 мая 2016 г. «О приведении компетенции федеральных органов власти в соответствие с новым порядком федерального управления водными путями и судоходством»[1] в структуре Министерства транспорта и цифровой инфраструктуры ФРГ была учреждена генеральная дирекция водных путей и судоходства (die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt). Это привело к централизации и упорядочению государственного управления в данной отрасли, поскольку ранее существовавшие 7 дирекций водных путей и судоходства (Север, Северо-Запад, Запад, Центр, Юго-Запад, Юг и Восток) были преобразованы в географически рассредоточенные подразделения генеральной дирекции водных путей и судоходства с подчинением ей 39 территориальных управлений водных путей и судоходства и 7 управлений по строительству новых водных путей. Кроме того, вне системы генеральной дирекции водных путей и судоходства функционирует ряд служб, непосредственно подчинённых Министерству транспорта и цифровой инфраструктуры ФРГ и входящих в систему федерального управления водными путями и судоходства. Они имеют различное географическое расположение, но как территориальные звенья данного министерства их вряд ли можно рассматривать, поскольку они выполняют узкоспециализированные функции, которые имеют значение для всей федерации (например, федеральная служба по расследованию морских происшествий в Гамбурге,

[1] См.: Gesetz zur Anpassung der Zuständigkeiten von Bundesbehörden an die Neuordnung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes vom 24. Mai 2016 // BGBl. I. 2016. S. 1217.

федеральная служба гидротехнического строительства в Карлсруэ, федеральная служба гидрографии в Кобленце и др.)[1].

Вопреки распространённому в литературе мнению о том, что территориальные звенья могут быть образованы только у поименованных в Основном законе ФРГ структур федерального управления[2], в данном государстве учреждаются территориальные звенья и иных федеральных властей. Нормативным основанием такой деятельности является уже упомянутая конституционная норма о возможности учреждения в порядке исключения иных федеральных властей средних и низших инстанций по вопросам ведения федерального законодателя. Структура Министерства транспорта и цифровой инфраструктуры ФРГ включает в себя ещё одно подразделение, имеющее территориальную организацию деятельности, – федеральную службу железных дорог (Eisenbahn-Bundesamt). Наличие у неё территориальных органов предусмотрено § 2 Закона ФРГ от 27 декабря 1993 г. (в ред. от 18 июля 2016 г.) «О федеральном управлении железнодорожным движением»[3], где указано, что Министерство транспорта и цифровой инфраструктуры ФРГ определяет местонахождение территориальных отделений федеральной службы железных дорог после консультаций с органами федеральных земель. Такие консультации предусмотрены в связи с тем, что юрисдикцией каждого территориального отделения охватывается территория как правило одной федеральной земли. В некоторых случаях созданы отделения, управляющие федеральным железнодорожным транспортом в двух федеральных землях (например, отделение «Гамбург/Шверин» действует на территории федеральных земель Гамбург и

[1] См.: Официальный сайт генеральной дирекции водных путей и судоходства ФРГ. URL: http://www.wsv.de/Wir_ueber_uns/organisation/index.html (дата обращения: 04.08.2016).
[2] См., например: Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России : Монография / Под общей ред. А.С. Малчинова. М. : Научный эксперт, 2011. С. 53.
[3] См.: Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes vom 27. Dezember 1993, zuletzt geändert am 18. Juli 2016 // BGBl. I. 1993. S. 2378, 2394; BGBl. I. 2016. S. 1666.

Мекленбург – Передняя Померания). Всего насчитывается 12 территориальных отделений[1].

Особенности организации исполнительной власти в ФРГ заключаются в том, что право Европейского Союза, в котором состоит данное государство, способствует созданию в системе исполнительной власти государств-членов органов или подразделений, функции и полномочия которых унифицированы и формирование которых является обязательным. Правоотношения, складывающиеся в данной сфере, являются составной частью предмета так называемого административного права Европейского Союза (или европейского административного права)[2].

В частности, в Директиве ЕС 2004/49 от 29 апреля 2004 г. «О безопасности на железнодорожном транспорте»[3] указано, что для расследования крупных происшествий на железнодорожном транспорте (по меньшей мере с одним погибшим или пятью пострадавшими, получившими тяжёлые травмы, либо с причинением имущественного ущерба, превышающего 2 миллиона евро) должен быть создан специальный орган расследования таких происшествий, который не находится в организационной и функциональной зависимости от органа, ответственного за железнодорожный сектор, чтобы исключить конфликт интересов. В ФРГ таким органом является федеральная служба по расследованию происшествий

---

[1] См.: Официальный сайт федеральной службы железных дорог ФРГ. URL: http://www.eba.bund.de/DE/Home/_service_nodes/standorte/standorte_node.html (дата обращения: 05.08.2016).

[2] См., например: *Terhechte J.P.* Verwaltungsrecht der Europäischen Union. Baden-Baden : Nomos Verlag, 2011. 1504 S.; *Danwitz T.v., Ritgen K.* Europäisches Verwaltungsrecht. Berlin : Springer-Verlag, 2008. 720 S.; *Neidhardt S.* Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts: Rezeption und Wandel zwischen Konvergenz und Wettbewerb der Rechtsordnungen. Tübingen : Mohr Siebeck, 2008. 273 S.; *Pfeiffer A.* Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft als Referenzgebiet für das europäische Verwaltungsrecht. Berlin : Springer-Verlag, 2003. 289 S.

[3] См.: Die Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft // Amtsblatt der Europäischen Union L 164 vom 30. April 2004.

на железных дорогах (die Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes), которая не подчиняется федеральной службе железных дорог и действует как самостоятельное подразделение Министерства транспорта и цифровой инфраструктуры ФРГ и руководствуется в своей деятельности § 5 Общего закона ФРГ о железных дорогах от 27 декабря 1993 г.[1] (в ред. от 18 июля 2016 г.), а также Положением о расследовании опасных происшествий в железнодорожном хозяйстве от 5 июля 2007 г.[2] В целях территориальной организации деятельности данной службы было образовано 4 округа расследований (северо-западный, северо-восточный, юго-западный и юго-восточный), которые включают территории от 1 до 8 федеральных земель; в этих округах созданы центры расследования происшествий[3].

Подводя итог исследованию территориальных структур центральной исполнительной власти ФРГ следует констатировать, что по сравнению с Российской Федерацией федеральные органы государственного управления ФРГ не имеют разветвлённой сети территориальных органов, что обусловлено конституционными положениями о тех сферах отношений, где должны функционировать именно федеральные органы, а также о необходимости создания нижестоящих административных звеньев федеральной администрации лишь по определённым вопросам. Несмотря на то, что в Основном законе ФРГ предусматривается возможность создания территориальных органов и в иных случаях, в законодательной практике встречается немного ситуаций их учреждения. Определённая роль в создании как федеральных структур государственного управления, так и их

---

[1] См.: Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993, zuletzt geändert am 18. Juli 2016 // BGBl. I. 1993. S. 2378, 2396; BGBl. I. 2016. S. 1666.

[2] См.: Verordnung über die Untersuchung gefährlicher Ereignisse im Eisenbahnbetrieb vom 5. Juli 2007 // BGBl. I. 2007. S. 1305, 1319.

[3] См.: Официальный сайт федеральной службы по расследованию происшествий на железных дорогах ФРГ. URL: http://www.eisenbahn-unfalluntersuchung.de/EUB/DE/EUB/Organisation/organisation_node.html (дата обращения: 05.08.2016).

территориальных органов принадлежит наднациональному образованию в лице Европейского Союза, директивы которого, затрагивающие вопросы и исполнительной власти, подлежат выполнению в государствах-членах, в том числе в ФРГ. Также следует отметить динамичность изменений в организационно-иерархическом построении имеющихся территориальных органов и вышестоящих по отношению к ним подразделений, постоянное их реформирование. Подобная необходимость, вызывается, по всей видимости, потребностью в рационализации государственного управления определёнными отраслями и сферами, в организации компактного и эффективного управленческого механизма. Кроме того, территориальные структуры в ФРГ создаются преимущественно не по субъектам федерации (федеральным землям), а на основе иных территориальных критериев. Это вполне оправданно с учётом того, что те отрасли и сферы государственного управления, в которых они должны выполнять свои функции (оборона, таможенное дело, управление судоходством и водными путями), предполагают территориальную организацию федеральной исполнительной власти на особых принципах.

Обобщение результатов исследования вопросов организации территориальных звеньев центральных органов исполнительной власти в США и ФРГ показывает, что в отличие от Российской Федерации, в названных государствах при организации территориальных структур задействуется модель их создания «не по субъектам федерации», за редкими исключениями. В России же управления федеральных органов исполнительной власти по субъектам федерации являются основными звеньями механизма территориального федерального управления. Особое внимание обращает на себя организация территориальных органов в США, где в рамках индивидуального подхода к структурированию территориального федерального управления образованы различные управленческие регионы (округа), которые упрощённо можно назвать лесными, антинаркотическими,

строительными, образовательными, медицинскими, тюремными, судебными и т.д. В нашем государстве подобная модель задействуется очень редко (с созданием территориальных органов по экономическим районам, бассейнам водных объектов, железным дорогам и объектам атомной энергетики). С одной стороны, однозначное копирование зарубежного опыта не представляется целесообразным ввиду наличия собственной модели разграничения полномочий между Российской Федерации и её субъектами, а также дополнительного территориально-управленческого звена – федеральных округов. С другой стороны, в Российской Федерации отсутствуют специальные научные исследования, посвящённые анализу организации территориальных звеньев центральных органов исполнительной власти в развитых зарубежных федеративных государствах, прежде всего, в США. В настоящей работе представлена попытка показать перспективность подобных исследований, поскольку в результате них могут быть высказаны обоснованные предложения по возможно большему задействованию модели организации территориальных органов «не по субъектам федерации», если это будет способствовать повышению экономичности федерального государственного управления, эффективному распределению и оптимизации кадровых ресурсов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проводимые в Российской Федерации преобразования в системе федерального государственного управления затронули в первую очередь систему федеральных органов исполнительной власти, которая приобрела упорядоченный вид благодаря распределению функций между федеральными министерствами, службами и агентствами. Однако подобное упорядочение не затронуло систему территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, создаваемых и функционирующих на основании ряда подзаконных актов в основном правительственного уровня.

Такое состояние нормативно-правового регулирования возникающих в процессе организации и функционирования территориальных органов правоотношений нельзя признать отвечающим требованиям полноты и системности в свете того, что от надлежащей организации территориальных звеньев центральных органов исполнительной власти напрямую зависит эффективность государственного управления.

В первую очередь в нормативно-правовых актах не раскрывается дефиниция «территориальные органы федеральных органов исполнительной власти», что ведёт к серьёзным последствиям, связанным с дальнейшим правовым регулированием территориальных структур федеральной исполнительной власти. В качестве территориальных органов обозначаются структурные подразделения центрального аппарата органов, не расположенные на территории, в пределах которой они предназначены осуществлять государственное управление, либо их деятельность не имеет определённых территориальных границ. Кроме того, в системе отдельных федеральных органов исполнительной власти (Минобороны России, ФСО России) создаются подразделения, реализующие свою компетенцию на

определённых территориях и имеющие там аппарат государственных служащих, без обозначения, однако, таких подразделений в качестве территориальных органов. Возможны варианты, когда территориальные органы отдельных централизованных управленческих структур встраиваются в аппарат территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (территориальные органы ГИМС в составе территориальных органов МЧС России); при этом такие территориальные органы «второго порядка» не рассматриваются в качестве территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Отсутствуют единые принципы в формировании иерархически организованных территориальных структур: в системе отдельных органов исполнительной власти создаётся один-единственный уровень территориальных органов, а нижестоящие территориальные звенья (отделы, отделения) в качестве территориальных органов не рассматриваются (например, отделы по субъектам Российской Федерации в системе Росводресурсов); в других же случаях предусматривается многозвенная иерархическая структура территориальных органов (в системе ФНС России окружные инспекции – региональные управления – нижестоящие инспекции). Подобная многоплановость территориальных структур требует безусловной унификации правового регулирования и законодательного определения понятия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также их центрального аппарата в целях отграничения его подразделений от территориальных органов. Также введение такого определения будет способствовать унификации взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Законодательное определение понятия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти целесообразно закрепить в Федеральном законе «О федеральных органах исполнительной власти»,

который предлагается к принятию не только нами, но и иными представителями науки административного права. Цели и задачи настоящего исследования заключались в том, чтобы сформулировать и обосновать предложения, которые касаются только территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Нередко в административно-правовой литературе встречается предложение разработать и принять Федеральный закон «О системе федеральных органов исполнительной власти, однако целесообразность использования термина «система» вызывает сомнения ввиду того, что содержательно данным нормативным актом административно-правовой статус территориальных органов охватываться не может, поскольку отдельным звеном в этой системе они не являются.

Принятие Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти» должно способствовать решению важнейшей задачи по совершенствованию нормативно-правовой регламентации организационного и компетенционного элементов правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устранению разрозненности, дублирования и несогласованности правового регулирования, а также систематизации в едином нормативном акте всех норм, устанавливающих порядок их организации и функционирования. Эта проблема касается не только территориальных органов, но и в целом организации федеральной исполнительной власти, поэтому совершенствование порядка организации территориальных органов должно осуществляться в русле общих направлений модернизации исполнительной власти. Предлагаемый законодательный акт позволит обеспечить стабильность федеральной исполнительной власти в целом и устранить бессистемное подзаконное регулирование организации и деятельности территориальных органов.

Исчерпывающий анализ структуры данного закона не входил в число задач настоящего исследования, поэтому её можно представить лишь в общем виде. Данный закон должен включать следующие структурные элементы:

1) *общие положения* с указанием сферы его действия, изложением основных понятий (таких, как «федеральный орган исполнительной власти», «система федеральных органов исполнительной власти», «структура федеральных органов исполнительной власти», «система федерального органа исполнительной власти», «центральный аппарат федерального органа исполнительной власти», «территориальный орган федерального органа исполнительной власти», «загранучреждение федерального органа исполнительной власти», «компетенция федерального органа исполнительной власти»), принципов организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти;

2) раздел, определяющий *систему федеральных органов исполнительной власти* (целесообразно установить сложившуюся трёхзвенную систему в виде министерств, служб и агентств с урегулированием организационно-иерархических отношений в ней; также в данном разделе должны быть регламентированы полномочия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по организации данной системы, по формированию, реорганизации и упразднению федеральных органов исполнительной власти с изложением правовых последствий таких действий);

3) раздел, положения которого регламентируют *систему федерального органа исполнительной власти* и определяют:

а) правовой статус центрального аппарата, его структуру, наименования руководителей федеральных органов исполнительной власти, порядок их назначения на должность и их полномочия;

б) правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

в) правовой статус загранучреждений федеральных органов исполнительной власти (дипломатических представительств, консульств, представительств, торговых представительств); должно также содержаться указание на сферы (отрасли) деятельности федеральных органов исполнительной власти, в системе которых могут создаваться загранучреждения, а также на порядок их организации;

г) организационную взаимосвязь федеральных органов исполнительной власти с подведомственными им федеральными государственными унитарными предприятиями и федеральными государственными учреждениями;

4) раздел, определяющий структуру *компетенции федеральных органов исполнительной власти*; порядок наделения их полномочиями; порядок изменения таких полномочий; организационные и правовые формы и методы деятельности; вопросы принятия административных регламентов; вопросы взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными государственными органами, а также с органами местного самоуправления;

5) раздел, регламентирующий *взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества* (общественными объединениями, общественными советами при органах исполнительной власти др.).

Таким образом, предполагается, что нормы, определяющие организацию и порядок деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, должны располагаться в разных частях закона. Толкование понятия территориальных органов должно быть изложено в общих положениях закона. В разделе, устанавливающем систему федерального органа исполнительной власти, должна содержаться группа норм, 1) определяющих и разграничивающих полномочия по учреждению территориального органа федерального органа исполнительной власти и по

его формированию; 2) регламентирующих вопросы назначения на должность руководителей территориальных органов, определения структуры аппарата, штатной численности, комплектования их состава, реорганизации и упразднения территориальных органов; 3) ограничивающих возможность формирования территориальных органов с названием, отличающимся от управлений, если подобные структуры не имеют специфического целевого предназначения, исторически сложившегося наименования вкупе с особым предназначением или не находятся в иерархической связи с вышестоящим управлением; 4) определяющих многозвенное иерархическое построение территориальных органов при усложнённой территориальной организации деятельности соответствующего федерального органа и не допускающих создания территориальных звеньев федеральных органов исполнительной власти без предоставления им статуса территориальных органов.

Раздел закона, определяющий компетенцию федерального органа исполнительной власти, должен содержать, в частности, нормы, устанавливающие обязанность федеральных органов исполнительной власти, в системе которых созданы территориальные органы, по принятию административных регламентов их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также положения, отражающие общие требования к взаимодействию территориальных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с указанием сфер, вопросов, принципов, форм и порядка такого взаимодействия.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Правовые акты Российской Федерации

1.1 Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

1.2 Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2016. № 27. Ст. 4155.

1.3 Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 23 июня 2016 г.) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201; 2016. № 26. Ст. 3848.

1.4 Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198; 2015. № 48. Ст. 6724.

1.5 Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4238.

1.6 Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г.) «О внешней разведке» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143; 2016. № 28. Ст. 4558.

1.7 Федеральный закона от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О семеноводстве» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5715; 2016. № 27. Ст. 4291.

1.8 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2016. № 27. Ст. 4231.

1.9 Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ (в ред. от 14 декабря 2015 г.) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2015. № 51. Ст. 7244.

1.10 Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2016. № 27. Ст. 4295.

1.11 Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2016. № 27. Ст. 4238.

1.12 Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ (в ред. от 25 мая 2016 г.) «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2016. № 22. Ст. 3097.

1.13 Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078; 2016. № 27. Ст. 4160.

1.14 Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 15; 2016. № 1. Ст. 55.

1.15 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378; 2016. № 27. Ст. 4210.

1.16 Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4341.

1.17 Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159.

1.18 Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «О государственных должностях Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 17 янв.; СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1585.

1.19 Указ Президента РФ от 25 мая 1998 г. № 586 «О региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407.

1.20 Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (в ред. от 1 апреля 2015 г.) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897; 2015. № 14. Ст. 2107.

1.21 Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 28 июля 2016 г.) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2016. № 31. Ст. 4984.

1.22 Указ Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644 (в ред. от 5 мая 2014 г.) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2416; 2014. № 19. Ст. 2396.

1.23 Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 12 мая 2016 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2016. № 20. Ст. 2820.

1.24 Указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 (в ред. от 25 августа 2016 г.) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395; 2016. № 35. Ст. 5302.

1.25 Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 (в ред. от 28 октября 2016 г.) «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880; 2016. № 44. Ст. 6120.

1.26 Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 (в ред. от 23 сентября 2016 г.) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882; 2016. № 39. Ст. 5626.

1.27 Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 (в ред. от 1 апреля 2015 г.) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3314; 2015. № 14. Ст. 2107.

1.28 Указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 (в ред. от 20 сентября 2016 г.) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538; 2016. № 39. Ст. 5624.

1.29 Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 (в ред. от 25 декабря 2014 г.) «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» // СЗ РФ. 2005. № 13. Ст. 1139; 2014. № 52. Ст. 7755.

1.30 Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 (в ред. от 19 декабря 2015 г.) «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2730; 2015. № 51. Ст. 7317.

1.31 Указ Президента РФ от 20 марта 2008 г. № 369 (в ред. от 26 декабря 2015 г.) «О мерах по созданию Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» // СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1112; 2015. № 52. Ст. 7590.

1.32 Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. от 20 сентября 2016 г.) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334; 2016. № 39. Ст. 5621.

1.33 Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 (в ред. от 20 января 2015 г.) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1335; 2015. № 4. Ст. 641.

1.34 Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (в ред. от 19 октября 2016 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754; 2016. № 43. Ст. 6000.

1.35 Указ Президента РФ от 7 декабря 2012 г. № 1609 (в ред. от 21 ноября 2015 г.) «Об утверждении Положения о военных комиссариатах» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 7017; 2015. № 48. Ст. 6815.

1.36 Указ Президента РФ от 30 апреля 2014 г. № 287 «О Территориальном управлении Управления делами Президента Российской Федерации в Республике Крым» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2133.

1.37 Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 (в ред. от 20 сентября 2016 г.) «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2396; 2016. № 39. Ст. 5621.

1.38 Указ Президента РФ от 25 марта 2015 г. № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.

1.39 Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 368 «Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя» // СЗ РФ. 2015. № 29. Ст. 4479.

1.40 Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 (в ред. от 30 сентября 2016 г.) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072; 2016. № 41. Ст. 5802.

1.41 Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

1.42 Указ Президента РФ от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства» // СЗ РФ. 2016. № 26. Ст. 4034.

1.43 Постановление Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 22.

1.44 Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 15 октября 2016 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895; 2016. № 43. Ст. 6028.

1.45 Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1200 (в ред. от 14 декабря 2006 г.) «Об утверждении Положения о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 43. Ст. 5352; 2006. № 52. Ст. 5587.

1.46 Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 320 (в ред. от 1 июля 2016 г.) «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2783; 2016. № 28. Ст. 4741.

1.47 Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2004 г. № 835 (в ред. от 8 ноября 2013 г.) «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5499; 2013. № 46. Ст. 5949.

1.48 Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 27 августа 2015 г.) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; 2015. № 36. Ст. 5037.

1.49 Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. от 27 августа 2015 г.) «О Типовом регламенте внутренней организации

федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; 2015. № 36. Ст. 5037.

1.50 Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 (в ред. от 8 декабря 2008 г.) «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5311; 2008. № 50. Ст. 5958.

1.51 Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (ред. от 1 ноября 2016 г.) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867; 2016. № 45. Ст. 6273.

1.52 Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 (ред. от 1 июля 2016 г.) «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» // СЗ РФ. 2012. № 28. Ст. 3898; 2016. № 28. Ст. 4741.

1.53 Постановление Правительства РФ от 1 сентября 2012 г. № 875 (в ред. от 13 июля 2015 г.) «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4995; 2015. № 30. Ст. 4586.

1.54 Постановление Правительства РФ от 16 июня 2014 г. № 549 (ред. от 1 июля 2016 г.) «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 25. Ст. 3318; 2016. № 28. Ст. 4741.

1.55 Приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 (в ред. от 13 февраля 2015 г.) «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте» // Российская газета. 2011. 19 авг.; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 2015. 24 марта.

1.56 Приказ МВД России от 10 июля 2013 г. № 535 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.57 Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.58 Приказ МИДа России от 22 ноября 2011 г. № 21341 (в ред. от 5 июня 2014 г.) «Об утверждении Положения о территориальном органе – Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 10 февр.; 2014. 2 июля.

1.59 Приказ Минздрава России от 13 декабря 2012 г. № 1040н «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения» // Российская газета. 2013. 27 февр.

1.60 Приказ Минздрава России от 25 марта 2016 г. № 186 «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.61 Приказ Минобороны России от 28 мая 2009 г. № 480 (в ред. от 20 января 2011 г.) «Об утверждении Положения о военной автомобильной инспекции Вооружённых Сил Российской Федерации» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.62 Приказ Минприроды России от 28 декабря 2012 г. № 461 (в ред. от 14 декабря 2015 г.) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу

окружающей среды» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 16; 2016. № 11.

1.63 Приказ Минприроды России от 11 ноября 2013 г. № 500 «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Федерального агентства по недропользованию» // Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

1.64 Приказ Минприроды России от 30 января 2015 г. № 38 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства лесного хозяйства» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 2015. 8 июня.

1.65 Приказ Минпромторга России от 15 октября 2008 г. № 206 (в ред. от 28 мая 2015 г.) «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 50.

1.66 Приказ Минпромторга РФ от 3 июня 2009 г. № 476 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии» // Российская газета. 2009. 18 авг.

1.67 Приказ Минсельхоза России от 25 октября 2011 г. № 382 (в ред. от 1 марта 2016 г.) «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Россельхознадзора» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.68 Приказ Минсельхоза России от 28 марта 2014 г. № 105 «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Федерального агентства по рыболовству» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.69 Приказ Минтранса России от 27 марта 2012 г. № 83 «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Федеральной

службы по надзору в сфере транспорта» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.70 Приказ Минтруда России от 4 августа 2014 г. № 511н «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Федеральной службы по труду и занятости» // Бюллетень трудового и социального законодательства. 2014. № 9.

1.71 Приказ Минфина России от 17 июля 2014 г. № 61н (в ред. от 3 октября 2016 г.) «Об утверждении Типовых положений о территориальных органах Федеральной налоговой службы» // Российская газета. 2014. 17 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 2016. 28 октября.

1.72 Приказ Минэкономразвития России от 1 апреля 2016 г. № 207 «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Федерального агентства по управлению государственным имуществом» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.73 Приказ Минюста России от 3 марта 2014 г. № 25 (в ред. от 20 октября 2016 г.) «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 21 марта; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 2016. 26 октября.

1.74 Приказ МПР России от 11 октября 2007 г. № 264 (в ред. от 17 января 2011 г.) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства водных ресурсов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 49.

1.75 Приказ МЧС России от 6 августа 2004 г. № 372 (в ред. от 1 июля 2015 г.) «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны,

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 34; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 2015. 12 августа.

1.76 Приказ МЧС России от 1 октября 2004 г. № 458 (в ред. от 1 июля 2015 г.) «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 43; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 2015. 7 августа.

1.77 Приказ ГФС России от 15 сентября 2011 г. № 305 (в ред. от 28 сентября 2012 г.) «Об утверждении Регламента Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 46.

1.78 Приказа Росстата от 8 сентября 2011 г. № 390 «О коллегии Федеральной службы государственной статистики» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.79 Приказ Ростехнадзора от 20 декабря 2010 г. № 1120 «Об утверждении Положения о Волжском межрегиональном территориальном управлении по надзору за ядерной и радиационной безопасностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.80 Приказ Ространснадзора от 25 июля 2014 г. № АК-731фс (в ред. от 27 октября 2015 г.) «Об утверждении Положения о Межрегиональном территориальном управлении Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Северо-Кавказскому федеральному округу» // Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

1.81 Приказ Роструда от 11 сентября 2007 г. № 211 (в ред. от 25 августа 2016 г.) «Об утверждении Регламента Федеральной службы по труду и занятости» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 10; Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru. 2016. 2 сентября.

1.82 Приказ Росфинмониторинга от 29 мая 2008 г. № 138 «О территориальных органах Федеральной службы по финансовому мониторингу» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27.

1.83 Приказ ФСИН России от 5 июля 2011 г. № 394 «Об утверждении Примерного положения о коллегии территориального органа Федеральной службы исполнения наказаний» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2011. № 11.

1.84 Приказ ФСИН России от 23 января 2012 г. № 24 «Об утверждении типовых структуры и штатного расписания уголовно-исполнительной инспекции» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 16.

1.85 Приказ ФСТЭК России от 5 октября 2012 г. № 126 (в ред. от 2 декабря 2014 г.) «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по осуществлению (в пределах своей компетенции) контроля за экспортом и (или) импортом товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), в

отношении которых применяются меры нетарифного регулирования» // Российская газета. 2013. 13 марта; 2014. 29 дек.

1.86 Постановление Госстандарта России от 27 декабря 1995 г. № 640 (в ред. от 3 октября 2014 г.) «Об утверждении Общероссийского классификатора экономических регионов. ОК 024-95» // М.: ИПК Издательство стандартов, 1999.

1.87 Положение о территориальных учреждениях Банка России от 29 июля 1998 г. № 46-П, утв. Советом директоров Банка России 10 апреля 1998 г. (в ред. от 30 ноября 2009 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.88 Постановление Губернатора Саратовской области от 9 апреля 2012 г. № 125 (в ред. от 6 сентября 2016 г.) «Об утверждении Структуры органов исполнительной власти Саратовской области» // СЗ Саратовской области. 2012. № 10; Новости Саратовской губернии. 2016. 8 сентября.

1.89 Положение о Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 6 по Ставропольскому краю, утв. руководителем Управления ФНС России по Ставропольскому краю 25 февраля 2015 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.90 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.

1.91 Распоряжение Правительства РФ от 5 января 2005 г. № 5-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) «Об утверждении перечня подведомственных Росархиву федеральных государственных учреждений» // СЗ РФ. 2005. № 2. Ст. 193; 2009. № 12. Ст. 1429.

1.92 Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2007 г. № 566-р «О создании федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» // СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2450.

1.93 Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2010 г. № 1258-р «Об утверждении перечня федеральных государственных предприятий, находящихся в ведении Россвязи» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4288.

1.94 Распоряжение Правительства РФ от 4 октября 2012 г. № 1836-р (в ред. от 29 апреля 2014 г.) «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Роспотребнадзора» // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5730; 2014. № 19. Ст. 2455.

1.95 Распоряжение Правительства РФ от 5 октября 2012 г. № 1846-р (в ред. от 24 апреля 2014 г.) «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Ростехнадзора» // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5733; 2014. № 18. Ст. 2270.

1.96 Распоряжение Правительства РФ от 25 января 2013 г. 47-р «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Росстата» // СЗ РФ. 2013. № 5. Ст. 424.

1.97 Распоряжение Правительства РФ от 3 декабря 2015 г. № 2478-р «Об утверждении схемы размещения территориальных органов Минпромторга России» // СЗ РФ. 2015. № 50. Ст. 7199.

2. Утратившие силу правовые акты

2.1 Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Утв. ЦИК СССР 6 июля 1923 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 2. Ст. 45.

2.2 Конституция Союза Советских Социалистических Республик. Утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 декабря.

2.3 Конституция Союза Советских Социалистических Республик. Принята ВС СССР 7 октября 1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

2.4 Закон СССР от 15 марта 1946 г. «О преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР и Советов Народных Комиссаров союзных и автономных республик – в Советы Министров союзных и автономных республик» // Ведомости ВС СССР. 1946. № 10.

2.5 Закон СССР от 10 мая 1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» // Ведомости ВС СССР. 1957. № 11. Ст. 275.

2.6 Закон СССР от 2 октября 1965 г. № 4041-V «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» // Ведомости ВС СССР. 1965. № 39. Ст. 558.

2.7 Постановление ЦИК и СНК СССР от 15 марта 1934 г. «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства» // СЗ СССР. 1934. № 15. Ст. 103.

2.8 Постановление ЦИК и СНК СССР от 15 марта 1934 г. «О реорганизации органов управления водного транспорта» // СЗ СССР. 1934. № 15. Ст. 104.

2.9 Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 21 августа 1943 г. «О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации» // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 3. М., 1968. С. 131-169.

2.10 Постановление СНК СССР от 29 сентября 1943 г. № 1064 «Об образовании Комитета по Делам Архитектуры при Совнаркоме СССР» // СП СССР. 1943. № 13. Ст. 231.

2.11 Постановление Совмина СССР от 26 сентября 1957 г. № 1150 «Об утверждении Положения о совете народного хозяйства экономического административного района» // СП СССР. 1957. № 12. Ст. 121.

2.12 Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 15 июня 1960 г. «О дальнейшем совершенствовании дела планирования и руководства

народным хозяйством в союзных республиках» // СП СССР. 1960. № 12. Ст. 86.

2.13 Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 20 декабря 1962 г. № 1322 «Об утверждении Положения о Комитете партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР и соответствующих органах на местах» // СП СССР. 1963. № 1. Ст. 1.

2.14 Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

2.15 Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Утв. постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

2.16 Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Утв. Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2.17 Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

2.18 Закон РФ от 5 марта 1992 г. № N 2449-1 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 13. Ст. 663.

2.19 Декрет об учреждении Совета Народных Комиссаров (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 1.

2.20 Декрет о земле (принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

2.21 Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния» // СУ РСФСР. 1917. № 11. Ст. 160.

2.22 Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 25 сентября 1922 г. «Об организации управления рыбным хозяйством РСФСР» // СУ РСФСР. 1922. № 61. Ст. 780.

2.23 Декрет ВЦИК от 27 мая 1918 г. «О лесах» // СУ РСФСР. 1918. № 42. Ст. 522.

2.24 Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10 марта 1932 г. «О реорганизации управления республиканской и местной промышленностью» // СУ РСФСР. 1932. № 27. Ст. 127.

2.25 Положение о Рабочем Контроле (принято ВЦИК 14 ноября 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 35.

2.26 Декрет СНК РСФСР от 5 декабря 1917 г. «О Высшем Совете Народного Хозяйства» // СУ РСФСР. 1917. № 5. Ст. 83.

2.27 Декрет СНК РСФСР от 31 января 1918 г. «О биржах труда» // СУ РСФСР. 1918. № 21. Ст. 319.

2.28 Декрет СНК РСФСР от 26 марта 1918 г. «О централизации управления, охране дорог и повышении их провозоспособности» // СУ РСФСР. 1918. № 30. Ст. 395.

2.29 Декрет СНК РСФСР от 8 апреля 1918 г. «О волостных, уездных, губернских и окружных комиссариатах по военным делам» // СУ РСФСР. 1918. № 31. Ст. 413.

2.30 Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об Инспекции Труда» // СУ РСФСР. 1918. № 36. Ст. 474.

2.31 Декрет СНК РСФСР от 29 мая 1918 г. «О разграничении прав Центральной и местных Советских властей по собиранию пошлин и о регулировании деятельности местных таможенных учреждений» // СУ РСФСР. 1918. № 39. Ст. 506.

2.32 Декрет СНК РСФСР от 26 июня 1918 г. «Об организации дела народного образования в Российской Республике (Положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 46. Ст. 551.

2.33 Декрет СНК РСФСР от 18 июля 1918 г. «О Народном Комиссариате Здравоохранения (Положение)» // СУ РСФСР. 1918. № 52. Ст. 590.

2.34 Декрет СНК РСФСР от 22 мая 1925 г. «Об утверждении Положения о Центральной Комиссии по делам о несовершеннолетних» // СУ РСФСР. 1925. № 38. Ст. 267.

2.35 Декрет СНК РСФСР от 21 августа 1925 г. «Об утверждении Положения о Совете социального страхования при Народном Комиссариате Труда РСФСР» // СУ РСФСР. 1925. № 69. Ст. 541.

2.36 Положение о земельных комитетах и об урегулировании ими сельскохозяйственных отношений (утв. СНК РСФСР, Наркомземом РСФСР 4 декабря 1917 г.) // СУ РСФСР. 1917. № 7. Ст. 105.

2.37 Постановление СНК РСФСР от 3 ноября 1917 г. «Об эмиссарах по земельным делам» // СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 21.

2.38 Постановление Совмина РСФСР от 27 ноября 1957 г. № 1251 «Об утверждении Положения об инспекциях безопасности мореплавания и портового надзора флота рыбной промышленности советов народного хозяйства экономических административных районов» // СП РСФСР. 1958. № 6. Ст. 51.

2.39 Положение о районных (областных) и местных Советах народного хозяйства (утв. ВСНХ РСФСР 23 декабря 1917 г.) // СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 196.

2.40 Постановление ВСНХ РСФСР от 30 января 1918 г. «О Комитетах цен» // СУ РСФСР. 1918. № 23. Ст. 326.

2.41 Постановление Наркомзема РСФСР от 4 декабря 1917 г. «О Волостных Земельных Комитетах» // СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 20.

2.42 Постановление Наркомюста РСФСР от 19 декабря 1917 г. «Об избрании советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Комиссаров юстиции впредь до создания постоянных судебных установлений и об обязанностях избранных Комиссаров» // СУ РСФСР. 1917. № 11. Ст. 166.

2.43 Постановление Народного Комиссариата Торговли и Промышленности РСФСР от 6 декабря 1917 г. «Об учреждении морских контор» // СУ РСФСР. 1917. № 6. Ст. 94.

2.44 Постановление Совета Труда и Обороны СССР от 14 сентября 1925 г. «Об утверждении Положения о центральном комитете, областных комитетах и совещаниях по портовым делам» // СЗ СССР. 1925. № 66. Ст. 499.

2.45 Постановление Экономического совещания РСФСР от 5 апреля 1927 г. «Об утверждении Положения о комиссии по хлопководству при Экономическом Совещании РСФСР» // СУ РСФСР. 1927. № 37. Ст. 247.

2.46 Приказ Народного Комиссариата по Морским Делам РСФСР от 8 декабря 1917 г. «О переходе управления флотами в ведение Центральных Комитетов флотов» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 8 декабря.

2.47 Приказ Народного Комиссариата Путей Сообщения РСФСР от 14 декабря 1917 г. «Об образовании врачебно-санитарных советов при медицинских частях казенных и частных железных дорог и при постройках казённых и частных железных дорог» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 14 декабря.

2.48 Обращение II Всероссийского съезда Советов от 26 октября 1917 г. «Рабочим, солдатам и крестьянам!» // Известия ВЦИК. 1917. 27 октября.

2.49 Письмо НКВД РСФСР от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления» // СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.

2.50 Сообщение Народного Комиссариата Земледелия РСФСР от 6 декабря 1917 г. «О сохранении «Советов лесничеств», организованных для

управления государственными лесами» // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. 6 декабря.

2.51 Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

2.52 Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14.

2.53 Указ Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 3. Ст. 190.

2.54 Указ Президента РФ от 14 августа 1996 г. № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081.

2.55 Указ Президента РФ от 31 марта 2014 г. № 190 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1608.

2.56 Постановление Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 427 «О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма» // СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2536.

3. Нормативные правовые акты зарубежных государств

3.1 Конституция Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 549–562.

3.2 Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие. 8-е изд., исправл. и доп. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 164–245.

3.3 Свод законов США. Титул 3, глава 2 // 42 F.R. 56101, 91 Stat. 1633, as amended by Pub. L. 97–195, §1(c)(5), June 16, 1982, 96 Stat. 115.

3.4 Свод законов США. Титул 5, глава 1, § 101 // Pub. L. 109–241, title IX, §902(a)(1), July 11, 2006, 120 Stat. 566.

3.5 Свод законов США. Титул 5, глава 1, § 102 // Pub. L. 89–554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 378.

3.6 Свод законов США. Титул 5, глава 1, § 105 // Pub. L. 89–554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 379.

3.7 Свод законов США. Титул 5, глава 3, § 301 // Pub. L. 89–554, Sept. 6, 1966, 80 Stat. 379.

3.8 Свод законов США. Титул 5, приложение // Eff. June 4, 1953, 18 F.R. 3219, 67 Stat. 633, as amended Oct. 15, 1982, Pub. L. 97–325, §8(d), 96 Stat. 1606; Oct. 13, 1994, Pub. L. 103–354, title II, §218(e)(1), 108 Stat. 3213.

3.9 Свод законов США. Титул 7, глава 55, § 2204a // Pub. L. 96–355, §4(5), Sept. 24, 1980, 94 Stat. 1174.

3.10 Свод законов США. Титул 20, глава 48, подраздел I, § 3401 // Pub. L. 96–88, title I, §101, Oct. 17, 1979, 93 Stat. 669.

3.11 Свод законов США. Титул 20, глава 48, подраздел I, § 3403 // Pub. L. 96–88, title I, §103, Oct. 17, 1979, 93 Stat. 670.

3.12 Свод законов США. Титул 28, глава 31, § 503 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 612.

3.13 Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 540C // Pub. L. 107–273, div. C, title I, §11024(a), Nov. 2, 2002, 116 Stat. 1830.

3.14 Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 541 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 617.

3.15 Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 542 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 618.

3.16 Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 543 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 618; amended Pub. L. 111–211, title II, §213(a)(1), July 29, 2010, 124 Stat. 2268.

3.17 Свод законов США. Титул 28, глава 33, § 550 // Pub. L. 89–554, §4(c), Sept. 6, 1966, 80 Stat. 619; amended Pub. L. 101–647, title XXXVI, §3626(a), Nov. 29, 1990, 104 Stat. 4965.

3.18 Свод законов США. Титул 28, глава 37, § 561 // Pub. L. 100–690, title VII, §7608(a)(1), Nov. 18, 1988, 102 Stat. 4512; amended Pub. L. 107–273, div. A, title III, §301(b), Nov. 2, 2002, 116 Stat. 1781; Pub. L. 109–177, title V, §505, Mar. 9, 2006, 120 Stat. 247.

3.19 Свод законов США. Титул 29, глава 15, § 671 // Pub. L. 91–596, §22, Dec. 29, 1970, 84 Stat. 1612; Pub. L. 96–88, title V, §509(b), Oct. 17, 1979, 93 Stat. 695; Pub. L. 102–550, title X, §1033, Oct. 28, 1992, 106 Stat. 3924 ; Pub. L. 109–236, §6(a), June 15, 2006, 120 Stat. 498.

3.20 Die Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft // Amtsblatt der Europäischen Union L 164 vom 30. April 2004.

3.21 Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993, zuletzt geändert am 18. Juli 2016 // BGBl. I. 1993. S. 2378, 2396; BGBl. I. 2016. S. 1666.

3.22 Gesetz über den Auswärtigen Dienst vom 30. August 1990, zuletzt geändert am 14. November 2011 // BGBl. I. 1990. S. 1842; BGBl. I. 2011. S. 2219.

3.23 Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes vom 27. Dezember 1993, zuletzt geändert am 18. Juli 2016 // BGBl. I. 1993. S. 2378, 2394; BGBl. I. 2016. S. 1666.

3.24 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung vom 17. Juni 1953, zuletzt geändert am 17. Juli 2015 // BGBl. I. 1953. S. 407; BGBl. I. 2015. S. 1322.

3.25 Gesetz über die Finanzverwaltung vom 30. August 1971, zuletzt geändert am 19. Juli 2016 // BGBl. I. 1950. S. 448; BGBl. I. 2016. S. 1730.

3.26 Gesetz zur Anpassung der Zuständigkeiten von Bundesbehörden an die Neuordnung der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes vom 24. Mai 2016 // BGBl. I. 2016. S. 1217.

3.27 Verordnung über die Untersuchung gefährlicher Ereignisse im Eisenbahnbetrieb vom 5. Juli 2007 // BGBl. I. 2007. S. 1305, 1319.

4. Судебная практика

4.1 Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

4.2 Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

4.3 Постановление Конституционного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 6.

4.4 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. Juni 2014, 2 BvE 2/09 // BVerfGE 136, 277–323.

Литература:

5. Монографии, пособия, книги

5.1 Абрамова, А.И., Авхадеев, В.Р., Андриченко, Л.В. и др. Арктическое право: концепция развития : монография / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко; отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М. : Юриспруденция, 2014. – 152 с.

5.2 Агапов, А.Б. Административное право : учебник для бакалавров / А.Б. Агапов. 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – 936 с.

5.3 Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012. – 759 с.

5.4 Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2016. – 352 с.

5.5 Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2001. – 728 с.

5.6 Афанасьев, В.Г. Общество: системность, познание и управление. – М. : Политиздат, 1981. – 432 с.

5.7 Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2007. – 528 с.

5.8 Бачило, И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. – М. : Наука, 1984. – 237 с.

5.9 Бачило, И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. – М. : Юридическая литература, 1976. – 200 с.

5.10 Волков, А.М., Дугенец, А.С. Административное право : учебник. М. : ФОРУМ, ИНФРА-М, 2016. – 288 с.

5.11 Волков, Ю.Г. Социология : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Альфа-М, ИНФРА-М, 2010. – 448 с.

5.12 Габричидзе, Б.Н., Чернявский, А.Г. Курс административного права Российской Федерации : учебник для вузов : в 3 ч. – М. : Дашков и К, 2003. – Ч. 1. 980 с.

5.13 Здир, Я.А. Государственные инспекции в СССР. – М. : Юридическая литература, 1960. – 132 с.

5.14 Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. – М. : Юристъ, 1998. – 432 с.

5.15 Конин, Н.М., Маторина, Е.И. Административное право : учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2014. – 574 с.

5.16 Краюхин, Г.А., Евдокимова, Е.Н. Развитие промышленности России в исторически изменяющихся условиях : учебное пособие. – Рязань : Рязан. гос. радиотехн. ун-т, 2009. – 272 с.

5.17 Кулапов, В.Л., Малько, А.В. Теория государства и права : учебник. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2011. – 384 с.

5.18 Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. – М. : Юридическая литература, 1988. – 320 с.

5.19 Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления. – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.

5.20 Лунев, А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М. : Наука, 1974. – 247 с.

5.21 Малышева, М.А. Теория и методы современного государственного управления. – СПб. : НИУ ВШЭ, 2011. – 280 с.

5.22 Манохин, В.М. Административное право России : учебник. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 268 с.

5.23 Манохин, В.М., Адушкин, Ю.С. Российское административное право : учебник. 2-е изд., испр. и доп. – Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 2003. – 496 с.

5.24 Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права : учебник. – М. : Юристъ, 2004. – 512 с.

5.25 Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России : монография / под общ. ред. А.С. Малчинова. – М. : Научный эксперт, 2011. – 256 с.

5.26 Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства : учебник. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2015. – 560 с.

5.27 Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2013. – Т. 1. 576 с.

5.28 Овсянко, Д.М. Административное право : учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – 367 с.

5.29 Петров, Г.И. Советское административное право. Часть общая. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. – 344 с.

5.30 Петров, М.П. Исполнительная власть и общество в условиях административной реформы. – Саратов : Изд-во Саратовской государственной академии права, 2009. – 172 с.

5.31 Петров, М.П. Концепция институционального развития исполнительной власти в Российской Федерации (проект). – Саратов : Изд-во Саратовской государственной юридической академии, 2012. – 60 с.

5.32 Попов, Л.Л., Мигачёв, Ю.И., Тихомиров, С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. – М. : Норма, 2011. – 320 с.

5.33 Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.

5.34 Пронина, В.С. Центральные органы управления народным хозяйством. – М. : Юридическая литература, 1971. – 166 с.

5.35 Растворцева, С.Н., Череповская, Н.А. Приоритеты и формы реализации кластерной политики в российских регионах : монография. – Белгород : Константа, 2013. – 206 с.

5.36 Россинский, Б.В., Старилов, Ю.Н. Административное право : учебник. 5-е изд., пересмотр. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2017. – 576 с.

5.37 Сироткина, Н.В., Ахенбах, Ю.А. Научно-производственные кластеры: теория и практика управления российскими регионами : монография. – Воронеж : Научная книга, 2012. – 533 с.

5.38 Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления : монография / М.А. Лапина, И.Л. Бачило, Т.А. Полякова и др.; под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. – М.: Юстиция, 2016. – 215 с.

5.39 Смоленский, М.Б. Административное право : учебник. – Ростов н/Д : Феникс, 2005. – 346 с.

5.40 Советское административное право. Государственное управление и административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. – М. : Юридическая литература, 1978. – 360 с.

5.41 Советское административное право / под ред. В.М. Манохина. – М. : Юридическая литература, 1977. – 544 с.

5.42 Студеникина, М.С. Государственные инспекции в СССР. – М. : Юридическая литература, 1987. – 112 с.

5.43 Студеникина, М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М. : Юридическая литература, 1974. – 160 с.

5.44 Стучка, П. Учение о государстве и Конституции РСФСР. 2-е изд., пересм. – М. : Красная новь, 1923. – 349 с.

5.45 Сырых, В.М. Теория государства и права : учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2012. – 705 с.

5.46 Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 3-е изд.. перераб. и доп. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2017. – 640 с.

5.47 Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М. : Юридическая литература, 1985. – 483 с.

5.48 Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2005. – 697 с.

5.49 Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции. – М. : Изд-во Тихомирова М.Ю., 2001. – 355 с.

5.50 Управление экономикой и финансами: организационно-правовое исследование : монография / под ред. М.А. Эскиндарова, М.А. Лапиной. М. : РУСАЙНС, 2016. – 382 с.

5.51 Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2010. – 608 с.

5.52 Юсупов, В.А. Теория административного права. – М. : Юридическая литература, 1985. – 160 с.

5.53 Якимов, А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М. : Проспект, 1999. – 200 с.

5.54 Danwitz, T.v., Ritgen, K. Europäisches Verwaltungsrecht. – Berlin : Springer-Verlag, 2008. – 720 S.

5.55 Erichsen, H.-U., Ehlers, D. Allgemeines Verwaltungsrecht. 14., neu bearbeitete Auflage. – Berlin : De Gruyter, 2010. – 1066 S.

5.56 Ipsen, J. Allgemeines Verwaltungsrecht. 8., neu bearbeitete Auflage. – München : Verlag Franz Vahlen, 2012. – 377 S.

5.57 Neidhardt, S. Nationale Rechtsinstitute als Bausteine europäischen Verwaltungsrechts: Rezeption und Wandel zwischen Konvergenz und Wettbewerb der Rechtsordnungen. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2008. – 273 S.

5.58 Pfeiffer, A. Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft als Referenzgebiet für das europäische Verwaltungsrecht. – Berlin : Springer-Verlag, 2003. – 289 S.

5.59 Porter, M. The Competitive Advantage of Nations: With a New Introduction. – N.Y. : The Free Press, Palgrave Tenth Edition, 1998. – 855 p.

5.60 Schmidt-Aβmann, E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. Zweite, überarbeitete und erweiterte Auflage. – Berlin : Springer-Verlag, 2006. – 470 S.

5.61 *Terhechte, J.P.* Verwaltungsrecht der Europäischen Union. – Baden-Baden : Nomos Verlag, 2011. – 1504 S.

6. Статьи

6.1 Алещенко, О.А. Построение системы управления в кластерном объединении // Вестник Омского университета. – 2013. – № 3. – С. 207–211.

6.2 Антимонов, А.В., Сергеев, В.В. О факторах эффективного сотрудничества территориального органа Росздравнадзора с общественными организациями // Вестник Росздравнадзора. – 2015. – № 4. – С. 76–79.

6.3 Бахрах, Д.Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 66–73.

6.4 Бахрах, Д.Н. Субъекты российского права // Экономика региона. – 2006. – № 2. – С. 121–132.

6.5 Гончаров, В.В. Проблемы выбора оптимальной системы исполнительной власти в Российской Федерации // Современное право. – 2010. – № 6. – С. 42–46.

6.6 Гуляков, А.Д., Саломатин, А.Ю. Основание федеративного государства в США (историко-государствоведческий аспект) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 1. – С. 20–31.

6.7 Емельянов, Б.М., Сильчева, А.А. Сравнительный анализ правовых систем (семей) современности: англосаксонская, романо-германская (континентальная), мусульманская правовые семьи // Вызовы глобального мира. Вестник ИМТП. – 2014. – № 4. – С. 34–37.

6.8 Ерохина, Т.В. Структура административно-правового статуса медицинских учреждений // Административное право. – 2010. – № 1. – С. 75–80.

6.9 Канунникова, Н.Г. О понятии принципов государственного управления // Административное право и процесс. – 2012. – № 2. – С. 8–11.

6.10 Клековкина, А.В. Административно-правовой статус органов, уполномоченных осуществлять федеральный государственный пожарный

надзор // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2015. – № 1. – С. 23–30.

6.11 Кодзокова, Л.А. Понятие управления как сферы применения норм административного права // Теория и практика общественного развития. – 2015. – № 20. – С. 120–122.

6.12 Козлов, Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского университета. Серия «Право». – 1992. – № 4. – С. 3–12.

6.13 Косарева, Л.В. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по восстановлению нарушенных прав граждан // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сборник статей. Ч. 49. – Томск : Изд-во Томского ун-та. – 2011. – С. 111–113.

6.14 Кузнецов, В.И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. – 2015. – № 11. – С. 130–141.

6.15 Кузьмин, А.Б. Создание военных комиссариатов на территории Российской Советской Республики в 1918 году // Новая наука: От идеи к результату. – 2016. – № 2-3. – С. 96–97.

6.16 Куракин, А.В., Костенников, М.В., Максимов, С.Н. Взаимодействие государственных органов по обеспечению экономической безопасности // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 7. – С. 212–215.

6.17 Курлович, П.Н. Полиция в правоохранительной системе США // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2013. – № 12. – С. 104–110.

6.18 Лапина, М.А., Понкин, И.В. Риск-ориентированное публичное управление // Право и государство. – 2015. – № 3. – С. 81–86.

6.19 Лукашова, Н.Ф. Проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с территориальными подразделениями

федеральных органов государственной власти // Власть. – 2010. – № 1. – С. 34–37.

6.20 Манохин, В.М. Отраслевой принцип в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 3. – С. 80–83.

6.21 Манохин, В.М. Отраслевой принцип в организации государственного управления // Административное право и процесс. – 2008. – № 1. – С. 2–11.

6.22 Мачкасов, А.И., Паршков, А.В. Взаимодействие территориальных органов ФСИН России с религиозными организациями: опыт, проблемы, перспективы // Международный пенитенциарный журнал. – 2015. – № 2. – С. 39–42.

6.23 Милованова, Е.Н. Сравнительный анализ организации деятельности полиции в ЕС, США и РФ // Актуальные проблемы современного уголовного права и криминологии : материалы Международной научно-практической конференции. – Ставрополь : Изд-во СКФУ, 2015. – С. 146–149.

6.24 Петров, М.П. О соотношении принципов государственного управления и принципов административного права // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2009. – № 1. – С. 202–209.

6.25 Петров, Ю.А. Государственные инспекции в свете нового административного законодательства // Правоведение. – 1985. – № 6. – С. 47–51.

6.26 Попова, Н.Ф. О функциях исполнительной власти // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2010. – № 14. – С. 111–118.

6.27 Пыльцина, М.В. Учреждение Департамента земледелия в США – поиск организационно-правовых основ управления сельским хозяйством // Право и политика. – 2015. – № 11. – С. 1613–1617.

6.28 Рассказов, Л.П. Романо-германская правовая семья: генезис, основные черты и важнейшие источники // Юристъ-Правоведъ. – 2014. – № 5. – С. 12–16.

6.29 Редких, С.В. Понятие правового статуса: формально-правовой аспект // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 42–44.

6.30 Сахарова, А.С. Президент и исполнительная власть. Федеральная доктрина и региональная практика: на примере Республики Бурятия // Сибирский Юридический Вестник. – 2000. – № 3. – С. 25–28.

6.31 Талапина, Э.В. Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 3. – С. 96–101.

6.32 Филатов, Д.С. Сравнительный анализ организации деятельности органов полиции РФ и США // Молодой учёный. – 2016. – № 8.1. – С. 62–64.

6.33 Фролов, И.В. О типах административно-правового управления // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2014. – № 3. – С. 83–95.

6.34 Хаманева, Н.Ю. Проблемы административно-правового регулирования экономических отношений на современном этапе // Административное право и процесс. – 2009. – № 5. – С. 13–16.

6.35 Черкасов, К.В. Взаимодействие полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах с управлениями Минюста России по федеральным округам // Современное право. – 2008. – № 4. – С. 23–25.

6.36 Черкасов, К.В. Министерства Российской Федерации по делам (развитию) территорий: вопросы административно-правового статуса // Административное право и процесс. – 2015. – № 1. – С. 52–55.

6.37 Чиркова, А.А. Понятие территориального органа государственной власти // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2011. – № 6. – С. 183–186.

6.38 Шевченко, А.Г. Роль территориального принципа в организации отрасли государственного управления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 5. – С. 128–133.

6.39 Enrigh,t M. The Geographical Scope of Competitive Advantage // Stuck in the Region? Changing scales for regional identity / Ed by E. Dirven, J. Groenewegen and S. van Hoof. Utrecht, 1993. P. 87–102.

7. Диссертации и авторефераты диссертаций

7.1 Агалов, К.В. Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовые основы : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 191 с.

7.2 Духновская, З.А. Исполнительная власть в Российской Федерации и федеративных государствах Европы: конституционно-правовое исследование : автореф. … канд. юрид. наук. – М., 2012. – 25 с.

7.3 Зырянов, С.М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. … д-ра юрид. наук. – М., 2010. – 497 с.

7.4 Ковалёва, Н.Н. Административно-правовой статус предприятий : дис. … канд. юрид. наук. – Саратов, 2001. – 199 с.

7.5 Маньковский, И.Ю. Территориальные органы федеральной исполнительной власти Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. – 217 с.

7.6 Осипова, О.В. Субъекты административной юрисдикции : дис. … канд. юрид. наук. – М., 2004. – 165 с.

7.7 Чепрасов, К.В. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние : дис. ... канд. юрид. наук. – Барнаул, 2014. – 246 с.

7.8 Черкасов, К.В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009. – 600 с.

7.9 Чураков, В.Г. Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти : дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2010. – 178 с.

7.10 Ямпольская, Ц.А. Субъекты советского административного права : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. – М., 1958. – 38 с.

8. Словари и энциклопедии

8.1 Барихин, А.Б. Большая юридическая энциклопедия. – М. : Книжный мир, 2010. – 960 с.

8.2 Большой толковый словарь русского языка / под ред. С.А. Кузнецова. – СПб. : Норинт, 2000. – 1536 с.

8.3 Краткий юридический словарь / под общ. ред. С.П. Щербы. 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 380 с.

8.4 Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. – М. : ООО «А-ТЕМП», 2006. – 944 с.

8.5 Словарь иностранных слов. 10-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1983. – 608 с.

8.6 Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка. – М. : Аделант, 2013. – 800 с.

9. Интернет-ресурсы

9.1 Выступление Президента Российской Федерации 22 апреля 2014 г. на расширенном заседании Совета Безопасности РФ по вопросу реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике в интересах национальной безопасности. Официальный сайт Президента РФ. URL:

http://www.kremlin.ru/events/president/news/20845 (дата обращения: 07.06.2015).

9.2 Официальный сайт Бюро алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ США. URL: https://www.atf.gov/contact/atf-field-divisions (дата обращения: 24.07.2016).

9.3 Официальный сайт Бюро алкоголя, табака, огнестрельного оружия и взрывчатых веществ США. URL: https://www.atf.gov/contact/international-offices (дата обращения: 24.07.2016).

9.4 Официальный сайт генеральной дирекции водных путей и судоходства ФРГ. URL: http://www.wsv.de/Wir_ueber_uns/organisation/index.html (дата обращения: 04.08.2016).

9.5 Официальный сайт генеральной таможенной дирекции ФРГ. URL: http://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/struktur_node.html (дата обращения: 04.08.2016).

9.6 Официальный сайт Департамента жилищного строительства и городского развития США. URL: http://search.usa.gov/search?affiliate=housingandurbandevelopment&query=field+offices (дата обращения: 24.07.2016).

9.7 Официальный сайт Департамента образования США. URL: http://www2.ed.gov/about/contacts/gen/regions.html (дата обращения: 25.07.2016).

9.8 Официальный сайт Национального института охраны труда и здоровья США. URL: http://www.cdc.gov/niosh/contact/im-wsd.html (дата обращения: 24.07.2016).

9.9 Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/20845 (дата обращения: 07.06.2015).

9.10 Официальный сайт Сибирского регионального центра МЧС России. URL: http://siberian.mchs.ru/folder/160743 (дата обращения: 21.08.2016).

9.11 Официальный сайт Службы маршалов США. URL: https://www.usmarshals.gov/contacts/districts.html (дата обращения: 24.07.2016).

9.12 Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю. URL: http://habstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/habstat/resources/547fd0804f03f2b799a59922524f7e0f/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%BE+%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%B8.pdf (дата обращения: 10.08.2016).

9.13 Официальный сайт Управления по борьбе с наркотиками США. URL: https://www.dea.gov/about/Domesticoffices.shtml (дата обращения: 24.07.2016).

9.14 Официальный сайт ФБР. URL: https://www.fbi.gov/contact-us/field-offices (дата обращения: 24.07.2016).

9.15 Официальный сайт Федерального бюро тюрем США. URL: https://www.bop.gov/locations/list.jsp?facilityType=RRM&addAlphabet=false&sortDescending=false&rmvePhyCmplxLocs=false&addStates=false&addRegions=false (дата обращения: 24.07.2016).

9.16 Официальный сайт федеральной службы железных дорог ФРГ. URL: http://www.eba.bund.de/DE/Home/_service_nodes/standorte/standorte_node.html (дата обращения: 05.08.2016).

9.17 Официальный сайт федеральной службы по расследованию происшествий на железных дорогах ФРГ. URL: http://www.eisenbahn-unfalluntersuchung.de/EUB/DE/EUB/Organisation/organisation_node.html (дата обращения: 05.08.2016).

9.18 Электронный свод федеральных правил США. Титул 7, подтитул B, часть XXXVI, §§ 3600.1-3600.2 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=72572d9db6078315a3c751c00900ffd7&ty=HTML&h=L&mc=true&n=pt7.15.3600&r=PART#_top (дата обращения: 21.07.2016).

9.19 Электронный свод федеральных правил США. Титул 24, подтитул B, глава IX, часть 982, подраздел A, § 982.3 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=3e7533d40f22d426b827288f3b8e8233&ty=HTML&h=L&mc=true&r=SECTION&n=se24.4.982_13 (дата обращения: 24.07.2016).

9.20 Электронный свод федеральных правил США. Титул 24, подтитул B, глава XXV, часть 4100, § 4100.3 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=3e7533d40f22d426b827288f3b8e8233&ty=HTML&h=L&mc=true&r=SECTION&n=se24.5.4100_13 (дата обращения: 24.07.2016).

9.21 Электронный свод федеральных правил США. Титул 28, глава I, часть 0, подраздел P, § 0.89a // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=5f8c2fc349ae99e196b7ab7934b1f785&ty=HTML&h=L&mc=true&r=SECTION&n=se28.1.0_189a (дата обращения: 24.07.2016).

9.22 Электронный свод федеральных правил США. Титул 28, глава I, часть 0, подраздел R, приложение // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/retrieveECFR?gp=1&SID=a440a2e41b069878014d8375a94f4686&ty=HTML&h=L&mc=true&n=sp28.1.0.r&r=SUBPART (дата обращения: 24.07.2016).

9.23 Электронный свод федеральных правил США. Титул 28, глава I, часть 0, подраздел W, §§ 0.130-0.131 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=bf29e40c58affb70547ecba0d4218e4b&mc=true&node=pt28.1.0&rgn=div5#_top (дата обращения: 24.07.2016).

9.24 Электронный свод федеральных правил США. Титул 28, глава V, подраздел A, часть 503, § 503.1 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=bf2d177ad58c778630d6dc2fa3f90ad4&mc=true&node=pt28.2.503&rgn=div5 (дата обращения: 24.07.2016).

9.25 Электронный свод федеральных правил США. Титул 36, глава II, часть 200, подраздел A, § 200.2 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=35fc5af17c4f68151ac53f6a127860bf&mc=true&node=se36.2.200_12&rgn=div8 (дата обращения: 21.07.2016).

9.26 Электронный свод федеральных правил США. Титул 42, глава I, подраздел G, часть 85a, §§ 85a.1-85a.8 // URL: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=d49b838987fd424b25920e2619a5ddd1&mc=true&node=pt42.1.85a&rgn=div5 (дата обращения: 24.07.2016).