

На правах рукописи

ЗАХАРОВА Марина Анатольевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2017

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент

Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: Лапина Марина Афанасьевна

доктор юридических наук, профессор, заместитель руководителя Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (Финансовый университет)

Черкасов Константин Валерьевич

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права Нижегородского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «**Воронежский государственный университет**» (юридический факультет)

Защита состоится «16» октября 2017 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru>).

Автореферат разослан «___» _____ 2017 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 Федерации¹), 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.

Установление основ организационно-правового статуса территориальных органов правительственными постановлениями обуславливает 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 пол-

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

ной 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 РФ.

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 самоуправления¹. 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 Федерации² приобрели 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 госу-

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.

дарствах 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. Чепрасова¹. 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. Чуракова².

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 диссертации³. 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.

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.

Таким комплексным научным исследованием и является представленная работа; в ней сформулированы имеющие научное обоснование предложения 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 организационно-правового 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 все подходы к территориальному построению системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и выделить соответствующие способы такого построения;
- 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 в отношении центрального аппарата и территори-

альных органов 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 науки 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. Нерсисянца, 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. Кониная, 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.

Нормативную основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отдельные вопросы организационного и компетенционного элементов правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также законодательные и иные нормативные 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 не-

целесообразно: 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 требует 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 федерального органа 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 федеральным органом 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, подведом-

ственных 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 территориаль-

ных 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, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Правовые основы организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», состоящая из четырех параграфов, посвящена анализу и характеристике общетеоретических вопросов правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их организационно-правового статуса и истории развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления в истории отечественного государственного строительства.

В первом параграфе «*Понятие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их административно-правового статуса*» определяются основные признаки территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, на основе которых формулируется их понятие, а также излагается структура их административно-правового статуса.

Автором были сформулированы следующие признаки территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: 1) они представляют собой относительно обособленный элемент государственного аппарата, являясь неотъемлемой частью единого государственного организма; 2) их существование в таком формате обусловлено государственным устройством России как федеративного государства; 3) действуют на определённой территории; 4) относятся к числу коллективных субъектов административного права, поскольку всегда представляют собой коллектив людей; 5) по форме организации могут быть как единоначальными, так и коллегиальными; 6) образуются и функционируют на основе нормативных правовых актов; 7) выполняют свойственные им задачи и функции, используя для этого соответствующие организационные и правовые формы и методы управленческой деятельности; 8) имеют соответствующий круг полномочий, под которыми понимается совокупность нормативно установленных прав и обязанностей, предоставленных в целях надлежащего выполнения ими определённого блока государственно значимых задач и осуществления соответствующих функций; 9) имеют свою организационную структуру аппарата, включающую внутренние подразделения, связанные единством целей, для реализации которых они образованы; 10) имеют обособленное имущество, включая необходимую материальную базу и финансовые средства; 11) в процессе реализации имущественных прав выступают в качестве юридического лица, то есть могут отвечать по своим обязательствам вверенным им имуществом, а также от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Выделение ключевых признаков, отличающих территориальные органы от иных субъектов, позволило сформулировать следующее определение понятия территориальных органов федерального органа исполнительной власти: *это входящие в систему соответствующего федерального органа исполнительной власти и имеющие организационно-территориальное обособ-*

ление 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.

Исследование различных подходов к определению понятия и структуры административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти позволило сформулировать авторскую дефиницию данного понятия. В обобщённом виде административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти определён в качестве *их правового положения среди других участников административно-правовых отношений, характеризующегося 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.*

Во втором параграфе **«Правовая организация территориальных структур центральных органов государственного управления в истории советского и российского государственного строительства»** выделены этапы становления и развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления в истории отечественного государственного строительства. Выбор исторического промежутка с 1917 г. по настоящее время обусловлен наличием в этот период формы государственного устройства федеративного типа.

В истории развития территориальных звеньев центральных органов государственного управления в названный период выделены 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. *Второй этап* (1923–1936 гг.) связан с принятием Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик 1923 г., который закрепил появление на политической карте мира нового союзного федеративного государства – СССР. *Третий этап* (1936–1954 гг.) связан с усилением централизации государственного управления в результате новых конституцион-

ных преобразований. *Четвёртый этап* (1954–1977 гг.) обусловлен: 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. *Пятый этап* (1977–1991 гг.) опосредован новыми конституционными преобразованиями и построением окончательного варианта советской социалистической модели государственного аппарата. *Шестой этап* (1991–1993 гг.) связан с распадом Союза ССР и внесением в Конституцию РСФСР изменений, преобразовавших систему государственного управления. *Седьмой этап* (1993–2004 гг.) обусловлен принятием действующей Конституции Российской Федерации 1993 г., в которой прописано принципиально иное построение системы органов исполнительной власти, характеризующееся усилением федеративных начал в государственном управлении. *Восьмой этап* (с 2004 г. по настоящее время) характеризуется принятием в русле административной реформы Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов 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.

В третьем параграфе «Нормативное основание организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их виды» автор исследовал систему нормативно-правовых актов, в общем виде определяющих организационно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также выделил их разновидности в зависимости от организационно-правовой формы.

По мнению автора, 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 регули-

рование организации деятельности территориальных органов. В связи с этим законодательно необходимо чётко определить и разграничить полномочия по учреждению территориального органа федерального органа исполнительной власти и по его формированию. Следует в систематизированном виде регламентировать вопросы учреждения территориальных органов в 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 осуществляет 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.

В зависимости от частоты повторяемости наименований при учреждении территориальных органов они подразделены автором на типичные и нетипичные. Типичные характерны для группы органов исполнительной власти, нетипичные имеют уникальные обозначения и присущи отдельным федеральным органам. К типичным отнесены управления, департаменты, отделы (отделения) и инспекции. Нетипичными являются военные комиссариаты, оперативные бюро, центры специального назначения, министерства, представительства, региональные центры. Кроме того, в данном параграфе исследовано соотношение территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с территориальными структурами других государственных органов и иных публично-властных субъектов.

В четвёртом параграфе *«Принципы организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»* поставлены вопросы территориальной организации деятельности федеральных органов исполнительной власти и установлены обстоятельства, при наличии которых создавать территориальные органы нет практического смысла, а также систематизированы все подходы к территориальному построению системы терри-

ториальных органов федеральных органов исполнительной власти и выделены соответствующие способы такого построения.

Обстоятельствами, при наличии которых учреждение территориальных органов федеральных органов исполнительной власти нецелесообразно, являются следующие: а) единственной функцией органа (министерства) выступает 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 требует 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 федерального органа исполнительной власти.

Обобщение всех подходов к территориальному построению системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти позволило автору выделить 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.

Вторая глава «Правовые основы компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» посвящена исследованию наиболее важных вопросов нормативно-правового закрепления и реализации компетенционного блока элементов административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

В первом параграфе «Понятие и структура компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» установлены структура и особенности компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

К названным особенностям отнесены следующие: 1) она не имеет самостоятельного значения, поскольку производна от компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти; 2) ограничена по отношению к компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти; 3) пространственные пределы её реализации ограничены определённой частью территории государства; 4) в случае установления иерархически многозвенной организации территориальных органов в системе конкретного федерального органа исполнительной власти низшие звенья также создаются для обеспечения реализации компетенции вышестоящего территориального органа; 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 проверкам деятельности нижестоящих территориальных звеньев; 6) функциональный элемент компетенции территориальных органов не изменяется при упразднении соответствующего федерального органа исполнительной власти; 7) компетенция территориальных органов может подлежать изменению даже в случае постоянства функций и полномочий соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Диссертантом выделены 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.

Во втором параграфе «Правовое регулирование взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» подвергнуто анализу текущее состояние нормативно-правового регулирования взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Автором выявлено, что 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, Федеральной службы по финансовому мониторингу и Управления делами Президента Российской Федерации; 2) территориальные органы, деятельность которых осуществляется на территориях нескольких субъектов Российской Федерации; 3) территориальные органы любых федеральных органов исполнительной власти при наличии усложнённого варианта взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если в нём участвует полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе; 4) имеющие территориальную основу деятельности звенья федеральных органов исполнительной власти, но не обладающие статусом территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

По мнению автора, 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 взаимодей-

ствия территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в которых будут изложены принципы, направления и порядок взаимодействия по вопросам, составляющим сферу компетенции соответствующего федерального органа.

Третий параграф «Правовые вопросы организации и компетенции территориальных органов центральных органов исполнительной власти в зарубежных федеративных государствах (на примере США и ФРГ)» посвящен исследованию вопросов нормативно-правового регулирования организационно-правового и компетенционного элементов правового статуса территориальных структур центральных органов исполнительной власти в США и ФРГ.

Автором отмечена стабильность функционирования территориальных органов центральной исполнительной власти в США. 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. Это касается и самих исполнительных департаментов, перечень которых с тех пор не сильно изменился.

Исследовав организацию территориальных структур центральной исполнительной власти ФРГ, автор констатировал, 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.

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 Рос-

сии же управления федеральных органов исполнительной власти по субъектам федерации являются основными звеньями механизма территориального федерального управления.

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении, предложена общая концепция проекта Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти» с определением места территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в данной концепции.

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы
следующие работы:**

Статьи в рецензируемых научных изданиях,

перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России

1. Захарова, М.А. Организационно-правовые вопросы построения системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М.А. Захарова // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2014. № 4. С. 109-116 (0,3 п.л.);
2. Захарова, М.А. Способы территориального построения системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М.А. Захарова // Ленинградский юридический журнал. СПб., 2015. № 1. С. 127-135 (0,5 п.л.);
3. Захарова, М.А. Правовая организация территориальных структур центральных органов государственного управления на первоначальном этапе становления советской власти в России / М.А. Захарова // Гуманитарные и юридические исследования. Ставрополь, 2016. № 1. С. 160-165 (0,5 п.л.);
4. Захарова, М.А. Правовые вопросы организации территориальных структур центральных органов исполнительной власти в США / М.А. Захарова // Гуманитарные и юридические исследования. Ставрополь, 2016. № 3. С. 163-169 (0,7 п.л.);

Статьи в иных научных изданиях

5. Захарова, М.А. Вопросы создания и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М.А. Захарова // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. (по материалам ежегодной заочной Международной научно-практической

конференции, Саратов, 18 ноября 2014 года). Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. С. 82-86 (0,3 п.л.);

6. *Захарова, М.А.* Вопросы нормативно-правового регулирования функционирования системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М.А. Захарова // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права: сб. науч. тр. (по материалам Всероссийской научной конференции, Ставрополь, 21-26 апреля 2014 года). Ставрополь: Ставропольское издательство «Параграф», 2014. С. 32-38 (0,4 п.л.);

7. *Захарова, М.А.* О системе территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М.А. Захарова // Труды Юридического института: сб. науч. тр. Северо-Кавказского федерального университета. – Выпуск 1. Ставрополь: Ставропольское издательство «Параграф», 2014. С. 60-64 (0,3 п.л.);

8. *Захарова, М.А.* Организационные вопросы соотношения и параллельного сосуществования отраслевых и функциональных органов исполнительной власти и территориальных министерств / М.А. Захарова // Публичная власть: реальность и перспективы: сб. науч. тр. (по материалам второй заочной Международной научно-практической конференции, Саратов, 1 ноября 2015 года). Саратов: ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2015. С. 88-91 (0,3 п.л.);

9. *Захарова, М.А.* Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти как разновидность территориальных структур государственных органов и иных публично-властных субъектов / М.А. Захарова // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права: сб. науч. тр. (по материалам Всероссийской научной конференции, Ставрополь, 16-17 апреля 2015 года). Ставрополь: Ставропольское издательство «Параграф», 2015. С. 23-28 (0,3 п.л.);

10. *Захарова, М.А.* Особенности компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М.А. Захарова // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО

«Саратовская государственная юридическая академия». Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», 2016. С. 175-178 (0,2 п.л.).

ЗАХАРОВА Марина Анатольевна

Административно-правовой статус территориальных органов
федеральных органов исполнительной власти

Автореферат

Подписано в печать

Усл. печ. л. 1,2. Тираж 150 экз. Заказ

Адрес типографии