

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина» (МГЮА)»
Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)
Оренбургский институт (филиал)**

С. М. Жукова

**СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Оренбург - 2018

УДК 342:35(470+571)

ББК 67.401.02

Ж86

Печатается по решению Редакционно - издательского совета Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Рецензент: заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) кандидат юридических наук, доцент **Коновалов В. А.**

Жукова, С.М.

Ж86 Система и структура органов исполнительной власти в Российской Федерации: Учебное пособие / С.М. Жукова.– Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2018. – 106 с.

В учебном пособии рассмотрены теоретические вопросы, связанные с функционированием современной системы и структуры органов исполнительной власти в Российской Федерации, исследован исторический аспект развития системы федеральных органов исполнительной власти, выявлены особенности системы и структуры органов исполнительной власти на федеральном уровне и на уровне субъекта Российской Федерации (на примере Оренбургской области). Материал изложен в соответствии с действующим законодательством.

Пособие предназначено для студентов юридических специальностей, а также для аспирантов, преподавателей, практических работников государственных органов.

© Жукова С. М., 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Общие положения	6
Модуль 1. Система и структура органов исполнительной власти в Российской Федерации: теоретико-правовой аспект	
Тема 1. Содержание и соотношение понятий «система органов исполнительной власти» и «структура органов исполнительной власти».....	7
Тема 2. История развития системы органов исполнительной власти Российской Федерации.	19
Тема 3. Принципы организации и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации	28
Контрольные вопросы.....	37
Тест рубежного контроля.....	37
Бланк ответов.....	38
Оценка степени освоения модуля.....	38
Литература.....	38
Модуль 2. Система и структура федеральных органов исполнительной власти	
Тема 1. Современная систематизация федеральных органов исполнительной власти	43
Тема 2. Особенности структуры федеральных органов исполнительной власти.....	53
Контрольные вопросы.....	57
Тест рубежного контроля.....	58
Бланк ответов.....	58
Оценка степени освоения модуля.....	59
Литература.....	59

Модуль 3. Система и структура органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации (на примере Оренбургской области)

Тема 1. Современная система органов исполнительной власти Оренбургской области.....61

Тема 2. Особенности структуры органов исполнительной власти Оренбургской области.....91

Контрольные вопросы.....99

Тест рубежного контроля.....100

Бланк ответов.....100

Оценка степени освоения модуля.....100

Литература.....101

Заключение.....105

ВВЕДЕНИЕ

Деятельность органов исполнительной власти направлена на решение задач укрепления конституционных основ российского государства. Именно органы исполнительной власти призваны координировать свои усилия по осуществлению административной реформы. Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ наделили субъекты государства значительными полномочиями в сфере формирования системы и структуры органов исполнительной власти.

В настоящее время накоплен достаточный опыт оптимизации структуры исполнительных органов государственной власти, определения их функций, на практике реализуются конституционные полномочия по совершенствованию административного и административно-процессуального законодательства.

Однако реалии жизни вызывают необходимость переосмысления отдельных подходов к организации государственного управления, так как повышение его эффективности невозможно без формирования оптимальной системы и структуры управляющих субъектов.

Настоящее учебное пособие имеет своей целью оказать помощь студентам юридических специальностей в глубоком усвоении необходимости, сущности и целей проводимых в России преобразований в системе государственного управления, стимулировать поиск решения проблемных аспектов современной системы и структуры органов исполнительной власти научными и практическими работниками.

¹ Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. - Ст. 5005.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Предметом исследования при написании учебного пособия явилась совокупность административно-правовых норм и норм иного законодательства, определяющих систему и структуру федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Оренбургской области.

Основными задачами работы являются:

- анализ содержания понятий «система и структура органов исполнительной власти», определение их соотношения;
- исследование истории развития системы органов исполнительной власти Российской Федерации;
- рассмотрение принципов организации и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации;
- характеристика современной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Оренбургской области.

Решение поставленных задач обусловило структуру учебного пособия, построенного на модульной основе. Каждый модуль аккумулирует ряд тем, объединенных комплексной целью, и имеет замкнутую структуру. Модуль начинается с введения, в котором в сжатом виде перечисляются основные вопросы, которым он посвящен. Темы модуля излагаются в авторской трактовке положений действующего законодательства и сложившейся практики его применения. В целях обеспечения самоконтроля пройденного материала обучающихся к каждому модулю прилагаются контрольные вопросы. Степень освоения модуля определяется посредством прохождения тестов рубежного контроля, образующих диагностико-квалиметрическое обеспечение курса.

Модуль 1

СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Комплексная цель:

Формирование целостного представления о таких правовых явлениях, как «система органов исполнительной власти» и «структура органов исполнительной власти». Обучающийся приобретает знания, которые впоследствии могут быть использованы им при работе в государственных органах.

Введение

Настоящий модуль посвящен рассмотрению истории развития системы органов исполнительной власти в России, выявлению основных принципов организации и функционирования органов исполнительной власти. Определены подходы к содержанию понятий «система органов исполнительной власти» и «структура органов исполнительной власти», их соотношению.

ТЕМА 1. СОДЕРЖАНИЕ И СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «СИСТЕМА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ» И «СТРУКТУРА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ»

Еще в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17.02.1998 г. «Общими силами - к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» было особо отмечено, что «в решающей степени повышение эффективности

управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса...»¹. Однако до настоящего времени в законодательстве Российской Федерации, равно как и ее субъектов, отсутствует единообразный подход к пониманию системы и структуры органов исполнительной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации, формируя по данному вопросу свою правовую позицию, отметил, что, «являясь составным элементом единой системы федеральных органов государственной власти, федеральные органы исполнительной власти, в свою очередь, также образуют определенную систему, имеющую собственную структуру; при этом на конституционном уровне не устанавливаются ни полный перечень федеральных органов исполнительной власти, ни их возможные виды, различающиеся своим правовым статусом...»².

Несмотря на то, что федеральные нормативные правовые акты не закрепляют определение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, анализ указов Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³ и от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴ позволяет охарактеризовать систему органов исполнительной власти, как совокупность их организационно-правовых форм с учетом осуществляемых функций, а структуру – как перечень конкретных федеральных органов исполнительной власти с учетом их иерархии.

В частности, в системе федеральных органов исполнительной власти федеральное министерство «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики

¹ Российская газета. – 1998. - № 36. – 24 февраля.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г») (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ.- 1999.- № 3.

³ Собрание законодательства РФ.- 2004. - № 11. – Ст. 945.

⁴ Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 22. - Ст. 2754.

и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности...; на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации; осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств...; осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов» (п. 3 указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314); федеральная служба «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности...; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, норматив-

ных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы...; не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг» (п. 4 указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314); федеральное агентство «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору...; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства...; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации» (п. 5 указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314).

В указанном контексте уместной представляется позиция Ю. Н. Старилова, согласно которой «система органов — это необходимая совокупность органов государственного управления, а структура органов — реально действующая система органов федеральной исполнительной власти. Иначе говоря, «система органов» — это стратегическое понятие, отражающее необходимость создания конкретной совокупности государственных органов, тогда как понятие «структура» характеризует наличие определенной системы орга-

нов в тот или иной период времени... Система органов является более широким понятием, чем их структура, ибо последняя зависит в основном от самой системы органов»¹.

Таким образом, система органов исполнительной власти представляет собой «фундамент» всей системы государственного управления, а структура – «надстройку», которая может реорганизовываться в зависимости от конкретных социально-экономических и политических условий.

Отсутствие единого легального определения категорий «система органов исполнительной власти» и «структура органов исполнительной власти» привело к смешению данных понятий в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации.

Например, в преамбуле Закона Оренбургской области от 16 ноября 2005 года № 2706/470-III-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области» закреплено, что «настоящий Закон определяет систему исполнительных органов государственной власти Оренбургской области»². Вместе с тем, содержание самого закона не соответствует его наименованию и преамбуле, так как в ст.ст. 1, 3 система органов определяется путем закрепления их структуры без уточнения функций каждой организационно-правовой формы: «В систему органов исполнительной власти Оренбургской области входят: Правительство Оренбургской области; аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области; министерство здравоохранения Оренбургской области; министерство социального развития Оренбургской области; министерство культуры и внешних связей Оренбургской области; министерство лесного и охотничьего хозяйства Оренбургской области; министерство физической культуры, спорта и туризма Оренбургской области; министерство образования Оренбургской области; министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбург-

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. - М., 2002. - Т. I. - С. 509.

² Южный Урал. – 2005. - № 23. – 18 ноября.

ской области; министерство сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области; министерство строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области; министерство труда и занятости населения Оренбургской области; министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области; министерство финансов Оренбургской области; министерство внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области; департамент Оренбургской области по ценам и регулированию тарифов; департамент молодежной политики Оренбургской области; департамент информационных технологий Оренбургской области; департамент пожарной безопасности и гражданской защиты Оренбургской области; государственная жилищная инспекция по Оренбургской области; инспекция государственного строительного надзора Оренбургской области; комитет по обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области; комитет по вопросам ЗАГС Оренбургской области; комитет по делам архивов Оренбургской области».

Аналогичный подход регионального законодателя (когда система и структура органов исполнительной власти рассматриваются как тождественные понятия) применяется и в иных субъектах Российской Федерации. В частности, ч. ч. 1, 2 ст. 9 Закона Самарской области от 30 сентября 2011 года № 80-ГД «О Правительстве Самарской области» закреплено, что «в системе органов исполнительной власти Самарской области образуются следующие министерства Самарской области: министерство экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области; министерство управления финансами Самарской области; министерство сельского хозяйства и продовольствия Самарской области; министерство здравоохранения Самарской области; министерство социально-демографического развития Самарской области; министерство образования и науки Самарской области; министерство промышленности и технологий Самарской области; министерство лесного хо-

зяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области; министерство культуры Самарской области; министерство транспорта и автомобильных дорог Самарской области; министерство строительства Самарской области; министерство имущественных отношений Самарской области; министерство спорта Самарской области; министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области; министерство труда, занятости и миграционной политики Самарской области. Иные органы исполнительной власти Самарской области образуются в соответствии с перечнем, определяемым Губернатором Самарской области»¹.

В ряде субъектов Российской Федерации законодатель, раскрывая систему органов исполнительной власти, ограничивается лишь перечислением их организационно-правовых форм, не затрагивая вопроса о функциях.

Так, согласно ст. 2 Закона Воронежской области от 17 октября 2012 года № 111-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области» «в систему исполнительных органов государственной власти Воронежской области входят: высший исполнительный орган государственной власти Воронежской области - правительство Воронежской области; иные исполнительные органы государственной власти Воронежской области: департаменты, управления, инспекции, представительство Воронежской области»². В соответствии со ст. 51 Устава (Основного Закона) Саратовской области от 24.05.2005 г. № 26-ЗСО «систему органов исполнительной власти области составляют: возглавляемое Губернатором области Правительство области; министерства, комитеты, управления и иные органы исполнительной власти области»³. Закон Псковской области от 19.02.2002 г. № 174-ОЗ «О системе органов исполнительной власти Псковской области» относит к системе органов исполнительной власти области высший исполни-

¹ Волжская коммуна. – 2011. - № 366. – 01 октября.

²Собрание законодательства Воронежской области. – 2012. - № 29.

³ Неделя области. – 2005. - № 38 (156). – 04 июня.

тельный орган государственной власти - Администрацию Псковской области и иные органы исполнительной власти области (ч. 2 ст. 1)¹.

Отметим, что в некоторых субъектах Российской Федерации были предприняты попытки определения содержания понятий «система органов исполнительной власти» и «структура органов исполнительной власти».

Показательным в этом аспекте является Закон Республики Крым от 29.05.2014 № 5-ЗРК «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым», согласно ст. 1 которого под системой исполнительных органов государственной власти понимается «совокупность органов государственной власти Республики Крым, деятельность которых направлена на обеспечение исполнительной власти в Республике Крым, путем государственного управления, наделенных в этих целях государственно-властными полномочиями, закрепленными в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, Конституции Республики Крым и законах Республики Крым, настоящем Законе, а также в соглашениях с федеральными органами исполнительной власти в рамках предметов ведения Республики Крым и совместного ведения Российской Федерации»² (п. 2); под их структурой - «перечень исполнительных органов государственной власти Республики Крым, включая их официальные наименования, образованных в соответствии с Конституцией Республики Крым, настоящим Законом и иными законами» (п.3). При этом в ст. 9 закона закрепляется открытый перечень организационно-правовых форм исполнительных органов государственной власти Республики Крым (Совет министров Республики Крым; министерства Республики Крым; государственные комитеты Республики Крым; службы Республики Крым; агентства Республики Крым; инспекции Республики Крым; иные исполнительные органы государственной власти Республики Крым), а в ст.11- их функции. Так, «министерство Республики Крым – это исполни-

¹ Псковская правда. – 2002. - № 35-36. – 22, 23 февраля.

² Крымские известия. – 2014. - № 103-104(5514-5515). - 30 мая.

тельный орган государственной власти Республики Крым, проводящий государственную политику и осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере деятельности, отраслевое или межотраслевое управление в наиболее важных отраслях и установленных сферах деятельности, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, а также координирующий в установленных случаях деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти Республики Крым; государственный комитет Республики Крым - исполнительный орган государственной власти Республики Крым, проводящий государственную политику и осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в установленной сфере деятельности, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением об указанном органе; служба Республики Крым - исполнительный орган государственной власти Республики Крым, осуществляющий функции по контролю и надзору, а также специальные функции в установленной сфере деятельности; агентство Республики Крым - исполнительный орган государственной власти Республики Крым, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору; инспекция Республики Крым - исполнительный орган государственной власти Республики Крым, осуществляющий в установленной сфере (сферах) деятельности функции по контролю и надзору; иные исполнительные органы государственной власти Республики Крым - исполнительные органы государственной власти Республики Крым специальной компетенции, осуществляющие закрепленные за ними отдельные полномочия, а также исполнительные органы государственной власти Республики Крым, формируемые в целях исполнения полномочий по обеспечению деятельности Главы Республики Крым как высшего должностного ли-

ца Республики Крым, Совета министров Республики Крым как высшего исполнительного органа государственной власти Республики Крым».

Как «перечень исполнительных органов государственной власти» определяется и структура исполнительных органов государственной власти города Севастополя (п.2 ст. 1 Закона города Севастополя от 30 апреля 2014 года №6-ЗС «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя»¹). Несмотря на то, что Закон не раскрывает содержание понятия «система исполнительных органов государственной власти города Севастополя», в ст. ст. 2, 5-8 Закона определяются их организационно-правовые формы и функции:

Губернатор города Севастополя - высшее должностное лицо города Севастополя;

Правительство Севастополя - высший исполнительный орган государственной власти города Севастополя;

департаменты - объединение исполнительных органов государственной власти по функциональному принципу;

главное управление и управление - исполнительные органы, участвующие в проведении единой государственной политики и осуществляющие нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также осуществляющие координацию и контроль деятельности иных исполнительных органов, юридических лиц, находящихся в их ведении. Главное управление и управление вправе осуществлять государственный контроль (надзор) в установленной сфере деятельности в случаях, установленных федеральным законодательством, нормативными актами Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя. Главное управление - исполнительный орган, который образуется для выполнения основных заданий высокой степени сложности, координации работы, связанной с выполнением та-

¹ Севастопольские известия. - 2014. - № 35-а (1656 а). – 30 апреля.

ких заданий, при условии, что в его составе будет не менее чем одно управление и один отдел;

отдел - исполнительный орган, участвующий в проведении единой государственной политики в установленной сфере деятельности. Отдел не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, а также государственный контроль (надзор), кроме случаев, установленных федеральным законодательством, нормативными актами Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя;

инспекция - исполнительный орган, осуществляющий государственный контроль (надзор) в установленной сфере деятельности. Инспекция не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование.

С применением функционального подхода закрепляется и система органов исполнительной власти республики Башкортостан в соответствии с Законом от 13 марта 2003 года № 472-з «О республиканских органах исполнительной власти»¹, согласно ст. ст. 1, 2 которого высшим исполнительным органом государственной власти Республики Башкортостан является Правительство Республики Башкортостан; министерство Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своей компетенции отраслевое управление процессами экономического и социального развития; государственный комитет Республики Башкортостан является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности; ведомство Республики Башкортостан (агентство, комитет, управление и инспекция) является республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности и в пределах своей компетенции специальные исполни-

¹ Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. - 2003. - № 7 (163). – Ст. 347.

тельные, контрольные, разрешительные или надзорные функции.

Представляется, что отсутствие единого подхода региональных законодателей к пониманию «системы органов исполнительной власти» и «структуры органов исполнительной власти» обусловлено, прежде всего, пробельностью «рамочного» Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в ст. 17 которого, несмотря на наименование «Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», не раскрываются основы данной системы.

Поэтому «в целях укрепления единой системы исполнительной власти, ее способности проводить социально-экономические преобразования по выводу страны из кризиса, осуществлять эффективную региональную политику, защищать права и свободы человека и гражданина, бороться с преступностью»¹, считаем целесообразным дополнить статью 17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» примечанием следующего содержания:

«Под системой органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в настоящем Федеральном законе следует понимать совокупность их организационно-правовых форм, различающихся своим правовым статусом.

Под структурой исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в настоящем Федеральном законе следует понимать иерархичный перечень соответствующих органов исполнительной власти».

¹ Указ Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 24. - Ст. 2598.

Данное дополнение, с одной стороны, будет способствовать упорядочению организации исполнительной власти в Российской Федерации, с другой стороны, обеспечит повышение эффективности государственного управления.

ТЕМА 2 . ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

За последнее десятилетие система федеральных органов исполнительной власти неоднократно подвергалась изменениям. Менялся их перечень, виды органов, их система и структура. Основную роль при этом играли указы Президента Российской Федерации.

Новая система федеральных органов исполнительной власти строилась на принципе не государственного управления экономикой, а на принципе создания условий и предпосылок ее роста. Центральные органы отраслевого управления были реорганизованы из исполнительно-распорядительных органов в федеральные органы исполнительной власти, осуществлявшие функции координации, надзора и контроля в сфере экономики и не несущие прямой ответственности за результаты работы объектов управления. Бессистемно, в лихорадочном темпе создавались многочисленные комитеты, службы, комиссии. Между президентскими и правительственными структурами сложилось своеобразное разделение труда: Правительство составляло перечень конкретных федеральных органов исполнительной власти для утверждения его Президентом. Перечень обозначался как «структура». Президент утверждал виды федеральных органов исполнительной власти, которые назывались уже «системой».

Ситуация осложнялась тем, что рыночные структуры стремились добиться независимости от государства, ослабления государственного, прежде всего финансового и налогового, контроля, более скрытного, нелегального

использования теневых схем распределения ресурсов. Соответственно со стороны бизнеса развивалась тенденция по ликвидации и реорганизации федеральных органов исполнительной власти в сторону ослабления их роли и полномочий.

Особенно отчетливо эти тенденции прослеживаются на примере постоянных реорганизаций таких органов, как Госкомимущество, антимонопольных структур, налоговых и финансовых органов.

За последние несколько лет система федеральных органов исполнительной власти менялась несколько раз: если обозначить крупными временными блоками, то это – от указов Президента РСФСР от 28.11.91 № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР»¹, от 14.08.96 № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти»², от 17.05.2000 № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»³, от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴, до Указа о 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵.

В президентских указах 90-х годов о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти просматривается тенденция понижения роли таких органов, как министерства, государственные комитеты, комитеты и комиссии. Получили развитие разного рода федеральные службы и агентства. Путем уменьшения удельного веса государственных органов отраслевого и межотраслевого управления происходило ослабление роли государственно-

¹ Указ Президента РСФСР "О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР" от 28 ноября 1991 г. № 242 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. - № 48. – Ст. 1696.

² Указ Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 "О системе федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. - № 34. – Ст. 4081.

³ Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - № 21. – Ст. 2168.

⁴ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 11. – Ст. 945.

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - № 21. – Ст. 2168.

го регулирования в руководстве отраслями и сферами экономики, в контроле за их развитием.

Постановление V Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы»¹ и «О правовом обеспечении экономической реформы»² были приняты с нарушением Конституции РСФСР 1978 г. Так, согласно п. 2 первого из указанных постановлений Президент РСФСР до принятия закона РСФСР «О Совете Министров РСФСР» наделялся правом самостоятельного решения вопросов реорганизации структуры высших органов исполнительной власти³.

Наделение Президента РСФСР такими исключительными полномочиями не приостановило хаоса в управлении экономикой.

30 сентября 1992 г. публикуется президентский указ о системе центральных органов федеральной исполнительной власти. Указ устанавливал, что министерства Российской Федерации, комитеты Российской Федерации, федеральные службы, российские агентства и федеральные инспекции создаются Президентом Российской Федерации.

В тот же день, 30 сентября 1992 г., был подписан еще один Указ Президента РФ «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти»⁴. В Преамбуле Указа проводилось различие между понятиями «система» и «структура» центральных органов федеральной исполнительной власти. Структура центральных органов федеральной исполнительной власти понималась как перечень упраздняемых, образуемых реорганизуемых министерств, комитетов, государственных комитетов, главных управлений, федеральных служб, российских агентств. Под упорядочением системы централь-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. - № 44. – Ст. 1455.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. – 1991. - № 44. – Ст. 1456.

³ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 44. – Ст. 1455. Речь шла о праве на реорганизацию структуры этих органов, а не о праве создавать и ликвидировать их.

⁴ Собрание актов Президента и Правительства РСФСР. – 1992. – № 14. – Ст. 1091.

ных органов федеральной исполнительной власти имелась в виду классификация их по организационно-правовому статусу.

С принятием Закона РФ от 22 декабря 1992 г. «О Совете Министров – Правительства Российской Федерации» Совет Министров Российской Федерации как высший орган государственного управления Российской Федерации вновь стал возглавлять систему органов государственного управления и обеспечивать их согласованную деятельность. Министерства, государственные комитеты и ведомства Российской Федерации образовывались, реорганизовывались и упразднялись Верховным Советом Российской Федерации по предложению Президента Российской Федерации. Перечень министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации утверждался и изменялся Верховным Советом Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Такая схема и была заложена в подготовленном в 1993 г. проекте Конституции Российской Федерации, но он был подвергнут коренной ломке: Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г. № 1400 было введено в действие «Положение о федеральных органах власти на переходный период»¹. В п. 17 Положения говорилось, что Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Но ничего не говорилось о том, кто утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти.

Статья 112 Конституции России 1993 г. полностью, без изменений, воспроизвела ст. 17 Положения, в результате чего и возникла «нестыковка» ст. 112 (ч. 1) со ст. 71 (п. «г») и ст. 76 (ч. 1) Конституции РФ.

По Конституции 1993 г. Президент Российской Федерации теперь имел право в соответствии со ст. 80 обеспечивать только согласованное функцио-

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. - № 39. – Ст. 3597.

нирование и взаимодействие органов государственной власти и не имел полномочий решать вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Образовывался вакуум, который должен был заполнить федеральный закон о федеральных органах исполнительной власти.

К декабрю 1993 г. Президент России принял де-факто ряд указов об утверждении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. В указе Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ говорилось, что в связи с принятием Конституции в целях упорядочения структуры федеральных органов исполнительной власти Президент утверждает прилагаемую структуру этих органов.

В преамбулах всех президентских указов о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, принятых за период с 1994 по 2000 гг., целью их реорганизации выступает формирование эффективной структуры этих органов.

В начале 1996 г. состоялось заседание правительственной комиссии по реформе структуры органов исполнительной власти. Впервые было объявлено, что речь идет о двух принципиальных направлениях реформирования: 1) переход к функциональному управлению народным хозяйством; 2) укрепление территориальных органов федеральных министерств и ведомств и повышение их независимости от региональных или республиканских органов власти.

Рассматривая структуру федеральных органов исполнительной власти, основываясь на указах Президента РФ в период 1996-2000 гг., следует выделить следующие их основные структурные звенья: федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры, иные федеральные органы исполнительной власти (например, Главное управление специальных про-

¹ САПП РФ. – 1994. – № 3. – Ст. 190.

грамм Президента РФ, Комитет по финансовому мониторингу). Вместе с тем не исключены были и дальнейшие уточнения в системе федеральных органов исполнительной власти путем издания соответствующих указов Президента РФ.

Так, согласно данным указам федеральное министерство являлось отраслевым органом, который проводит государственную политику и осуществляет управление в установленной сфере деятельности, а также координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Государственный комитет осуществлял межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Федеральные комиссии (Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг и Федеральная энергетическая комиссия) по своему управленческому назначению и правовому статусу оказались полностью приравненными к государственным комитетам. В положениях о них отсутствовало только упоминание о «межотраслевой координации». Соответствующие федеральные службы (ФСБ, Фельдъегерская служба, Архивная служба и т.д.) мало чем отличались от министерств и комитетов, так как, по сути, осуществляли либо отраслевые функции (пограничная служба), либо межотраслевые (служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды). В общем виде можно было выделить следующие функции, осуществляемые службами:

1) государственное управление в соответствующей сфере (например, архивная служба, служба железнодорожных войск);

2) контрольные (надзорные), разрешительные функции (например, служба по финансовому оздоровлению и банкротству; например, Госгортехнадзор России, Госатомнадзор России, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности);

3) специальные функции (федеральная служба).

Исходя из вышеприведенных примеров, можно заключить, что структура федеральных органов исполнительной власти была перегружена дублирующими функциями, не проводилось разграничения по правовому статусу между комитетами, службами, комиссиями и министерствами. Система была громоздкой и требовала реструктуризации.

Функции федеральных органов исполнительной власти осуществлялись в «нерасчленном виде». Каждое министерство, государственный комитет, служба, агентство сочетали политические, регулятивные, правотворческие, контрольные, надзорные функции и функции оказания государственных услуг.

«Слитность» функций, а, следовательно, прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти порождала сложный механизм согласований в ходе принятия Правительством РФ решений, а при их выполнении – сложный механизм координации отношений между различными органами – соисполнителями.

Кроме того, понятием «государственные функции» охватывались и чисто технические, и обеспечивающие функции федеральных органов исполнительной власти, что вело к «раздуванию» штатов и снижало эффективность выполнения этих функций.

В марте 2004 г. в Российской Федерации началась широкомасштабная административная реформа, конечной целью которой является формирование эффективной системы государственного управления в РФ.

Важным нормативным правовым актом, положившим начало административной реформе, стал Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», а также Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с Указом № 314 в систему федеральных органов исполнительной власти входят: федеральные министерства, федеральные

службы и федеральные агентства. Данный Указ закрепил трехзвенную систему федеральных органов исполнительной власти, где координирующими и определяющими государственную политику в соответствующей сфере (области) являются федеральное министерство и находящиеся в его ведении федеральная служба и (или) федеральное агентство. В результате реорганизации структуры и системы федеральных органов исполнительной власти было сокращено большое количество министерств и осуществлено их укрупнение.

Компетенция упраздненных ведомств была распределена между созданными федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами в соответствии с возложенными на них функциями.

Таким перераспределением государственных функций предполагалось исключить избыточные и дублирующие функции и внести определенную ясность в деятельность каждого из федеральных органов исполнительной власти, повысить их ответственность.

Цель данной функциональной реструктуризации заключается в создании более эффективной и четкой системы государственного управления. Так, дифференцированы функции федеральных органов исполнительной власти.

За федеральными министерствами закрепились функции по выработке государственной политики, нормативному правовому регулированию, координации находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, осуществлению внутриведомственного контроля за ними. Федеральные службы осуществляют контрольно-надзорные функции в полученной сфере (области) деятельности. Федеральные агентства осуществляют функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, принимают нормативно-правовые акты.

Согласно Указу № 636 в структуре федеральных органов исполнительной власти существуют две группы федеральных органов исполнительной власти: федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и Федеральные органы исполни-

тельной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ. Правовой статус данных органов исполнительной власти отличаются а) принцип непосредственной подчиненности и б) то, что порядок утверждения положений о данных органах, взаимодействии друг с другом, назначении их руководителей осуществляется либо Президентом РФ, либо Правительством РФ.

В целом, система и структура федеральных органов исполнительной власти постоянно изменяется. Следовательно, изменяются функции государственного регулирования, его объектов и «объемов», видов органов исполнительной власти, их компетенция, форм и порядка реализации полномочий, штатов, видов государственных должностей, квалификационных требований к государственным служащим, обеспечивающим реализацию соответствующих полномочий органов исполнительной власти, и т.д.

ТЕМА 3. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принципы организации и функционирования органов исполнительной власти представляют собой основные руководящие начала формирования, развития и функционирования системы и структуры органов исполнительной власти.

Значение принципов нельзя недооценивать, так как именно они выполняют важнейшие функции:

- регулятивную (выступают не только ключевым фактором оптимизации деятельности соответствующих субъектов публичной власти, но и мерой оценки ее регулирующего воздействия на объекты государственного управления);

- прогностическую (создание стабильности и прочности всего государственного устройства, а также предсказуемости деятельности субъектов публичной власти);

- охранительную (обеспечивают правомерность деятельности субъектов государственного управления в отношении соответствующих объектов за счет установления жестких границ государственного регулирования);

- воспитательную («проявляется в поддержании традиционных устоев, основных начал человеческого бытия путем приспособления к условиям действительности»¹).

Поэтому именно принципы должны не просто предопределять модель организации и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации, а выступать ее основой. Однако эффективность практического применения соответствующих принципов во многом обусловлена отсутствием их двусмысленного толкования.

В юридической науке традиционно принципы организации и функционирования органов исполнительной власти в зависимости от уровня регулирующего воздействия подразделяются на основные (общие, конституционные) и административные (организационные)².

Кроме того, в науке предлагаются и иные классификации. В частности, В. И. Опрятов разграничивает принципы по объекту правового регулирования на устанавливающие основы организации системы органов государственной власти и закрепляющие их организационно-правовые формы конституционные³.

¹ Снежко О. А.. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Сравнительное конституционное обозрение. –2005. –№ 2 (51). - С. 13.

²См., например: Макосейчук Т. М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дисс.... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2004. – С. 12-13; Опрятов В. И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: На примере областей Центрального федерального округа: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2006.- С. 18 и др.

³ Опрятов В. И. Указ. соч. – С. 18.

Весьма спорной представляется позиция Т. М. Макосейчук, о подразделении общих принципов на федеральные и региональные, что, по мнению автора, «должно обеспечивать организацию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках двух систем исполнительной власти. Первые должны обеспечивать организацию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, вторые - в рамках системы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации»¹. На наш взгляд, в данной классификации происходит смешение двух правовых категорий «система исполнительной власти» и «система органов исполнительной власти». Кроме того, принципы, обладая таким свойством как универсальность, не должны применяться избирательно в зависимости от уровня деятельности органов исполнительной власти. В противном случае, под сомнение фактически ставится возможность практической реализации функций принципов.

Достаточно интересной представляется традиционная классификация принципов, на которой остановимся подробнее.

К общим (конституционным) принципам относятся следующие:

- обеспечение прав и свобод человека и гражданина

(ст. 2 Конституции РФ «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства»);

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов

(ч. 2 ст. 4 Конституции РФ «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации»);

- законность

¹ Макосейчук Т. М. Указ. соч. – С. 13.

(согласно ст. 15 Основного Закона «1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. 2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. 3. Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. 4. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора);

- федерализм и государственная целостность

(«1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации. 2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. 3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» (ст. 5 Конституции РФ));

- республиканская форма правления

(ч. 1 ст. 1 Конституции РФ «Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления»);

- демократизм (ст. 2 Конституции РФ « 1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления»);

- самостоятельность исполнительной власти

(ст. 10 Конституции РФ «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны»);

- гласность в деятельности органов исполнительной власти

(ч. 2 ст. 24 Конституции РФ «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом», ч. 4 ст. 29 Конституции РФ «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом»);

- ответственность

(право граждан и юридических лиц на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов исполнительной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ));

- разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

(ч. 3 ст. 11 Конституции РФ «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и

органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий», ст. ст. 71-73, 76 Конституции РФ «1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. 2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации... 4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов...»);

- возможность взаимного делегирования части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации

(ч. ч. 2, 3 ст. 78 Конституции РФ «...2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. 3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий»);

- осуществление исполнительной власти Российской Федерации Правительством РФ

(ч. 1 ст. 110 Конституции РФ «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации»);

- вопросы установления системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирования федеральных органов государственной власти находятся в исключительном ведении Российской Федерации

(п. «г» ст. 71 Конституции РФ «В ведении Российской Федерации находятся:... г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти»);

- вопросы установления общих принципов организации системы органов исполнительной власти находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов

(п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:... н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления»);

- осуществление исполнительной власти в субъектах Федерации образуемыми ими органами исполнительной власти

(ч. 2 ст. 11 Конституции РФ «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти»);

- самостоятельность субъектов Российской Федерации в установлении системы органов исполнительной власти

(ч.1 ст. 77 Конституции РФ «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом»);

- единство системы исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ «В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации»);

- обеспечение Президентом Российской Федерации согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти

(ч. 2 ст. 80 Конституции РФ «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он ... обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»).

К административным (организационным) принципам относятся: объективность, целесообразность, публичность, системность, централизация и децентрализация, четкое разграничение компетенции, наличие собственных объектов управления, соответствие функций задачам и целям управления, чередование функций и полномочий, взаимодействие и согласованное функционирование с органами других ветвей государственной власти, сочетание коллегиальности и единоначалия, линейно-функциональный принцип, профессионализм и т.д.

Достаточно сложной с практической и теоретической точки зрения является проблема обеспечения применения конституционного принципа единства исполнительной власти.

С одной стороны, это обусловлено федеративной формой государственного устройства России, при которой организация и функционирование системы исполнительной власти должны быть направлены не только на обеспечение единства системы государственной власти, но и на оптимальное

распределение управленческих функций по всей вертикали и горизонтали этой системы в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В этой связи И. А. Умнова отмечает, что «согласно ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, лишь в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Таким образом, если в унитарном государстве принцип единства системы органов исполнительной власти распространяется на все сферы ведения, то в федеральном – на предметы ведения Федерации и частично – на предметы совместного ведения»¹.

С другой стороны, - отсутствием в юридической науке единого подхода к определению содержания понятий «единая система исполнительной власти» и «система органов исполнительной власти».

Система органов исполнительной власти представляет собой совокупность их организационно-правовых форм, различающихся своим правовым статусом. При этом согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ субъекты Российской Федерации обладают самостоятельностью в установлении системы органов исполнительной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Единая система исполнительной власти – это совокупность двух уровней исполнительной власти, представленных федеральными органами исполнительной власти (обеспечивающими реализацию публичного федераль-

¹ Умнова И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации [Текст] / И.А. Умнова // Журнал российского права. – 1998. - № 4/5. – С. 36.

ного интереса) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, (обеспечивающими реализацию публичного регионального интереса), функционирующих в рамках административно-правового механизма взаимодействия с целью проведения единой общегосударственной политики по вопросам, отнесенным ст. ст. 71, 72 Конституции РФ к предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В свете изложенного позволим себе не согласиться с мнением В. Н. Медведева о том, что «единство системы исполнительной власти органически перерастает в единство системы органов исполнительной власти в общегосударственном масштабе»¹, так как единая система исполнительной власти обеспечивается не единой системой ее органов, а единым административно-правовым механизмом их взаимодействия.

Контрольные вопросы

- 1. Раскройте содержание понятия «система органов исполнительной власти»?*
- 2. Раскройте содержание понятия «структура органов исполнительной власти»?*
- 3. Соотношение понятий «система органов исполнительной власти» и «структура органов исполнительной власти»?*
- 4. Дайте краткую характеристику этапов развития системы исполнительных органов государственной власти в России.*
- 5. Перечислите принципы организации и функционирования органов исполнительной власти и раскройте их содержание?*

¹ Медведев В. Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: Правовые аспекты обеспечения принципа единства: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 8.

Тест рубежного контроля

1. Структуру федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации утверждает:

- а) Председатель Правительства РФ;
- б) Президент РФ по представлению Председателя Правительства РФ;
- в) Государственная Дума Федерального Собрания РФ;
- г) Президент РФ своим указом.

2. Какая особенность межотраслевого управления выражена в том, что его субъекты (например, Министерство финансов России) издают обязательные для всех органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций и граждан предписания:

- а) надведомственность полномочий;
- б) координация деятельности;
- в) их общая компетенция;
- г) широкие возможности действий.

3. Во второй половине 90-х годов XX столетия в составе Правительства РФ предусматривалась должность «министр Правительства России» («министр без портфеля»). В круг его полномочий входило:

- а) дублирование деятельности одного из федеральных министров;
- б) выполнение особых поручений Президента РФ и Председателя Правительства РФ;
- в) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по определенным направлениям (национальная культура, восстановление Чечни);
- г) все перечисленное неверно.

4. Единоначальный орган исполнительной власти, действующий в рамках определенной административно-территориальной единицы, ставший правопреемником существовавшего ранее коллегиального органа - исполнительного комитета, - это:

- а) орган местного самоуправления;
- б) департамент;
- в) администрация;
- г) комитет или управление.

Бланк ответов

№	а	б	в	г
1				
2				
3				
4				

Степень освоения материала модуля определяется суммой баллов, набранных обучающимся по результатам прохождения теста рубежного контроля.

В тесте рубежного контроля использованы задания базового уровня сложности, правильный ответ на каждое из которых оценивается в 1 балл. Следовательно, общая сумма баллов за выполнение тестовых заданий равна 4.

Студент считается успешно освоившим модуль, если он не допустил ни одной ошибки в тестовом задании.

Литература

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.] // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – № 237.

2. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 51. – Ст. 5712.

3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. - Ст. 5005.

4. О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 24. - Ст. 2598.

5. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства РФ.- 2004. - № 11. – Ст. 945.

6. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 22. - Ст. 2754.

7. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 50. – Ст. 5953.

8. Устав (Основной Закон) Оренбургской области: закон Оренбургской области от 20.11.2000 № 724/213-ОЗ // Южный Урал. – 2000. - № 243. – 22 декабря.

9. Устав (Основной Закон) Саратовской области: закон Саратовской области от 24.05.2005 г. № 26-ЗСО // Неделя области. – 2005. - № 38 (156). – 04 июня.

10. О системе органов исполнительной власти Псковской области: закон Псковской области от 19.02.2002 г. № 174-ОЗ // Псковская правда. – 2002. - № 35-36. – 22, 23 февраля.

11. О республиканских органах исполнительной власти: закон республики Башкортостан от 13. 03. 2003г. № 472-з // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. - 2003. - № 7 (163). – Ст. 347.

12. О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области: закон Оренбургской области от 16 ноября 2005 года № 2706/470-III-ОЗ// Южный Урал. – 2005. - № 23. – 18 ноября.

13. О Правительстве Оренбургской области: закон Оренбургской области от 16 ноября 2009 года № 3223/740-IV-ОЗ // Южный Урал. – 2009. - № 175-181. – 28 ноября.

14. О Правительстве Самарской области: закон Самарской области от 30 сентября 2011 года № 80-ГД // Волжская коммуна. – 2011. - № 366. – 01 октября.

15. О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области: закон Воронежской области от 17 октября 2012 года № 111-ОЗ // Собрание законодательства Воронежской области. – 2012. - №29.

16. О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя: закон города Севастополя от 30. 04. 2014 г. №6-ЗС // Севастопольские известия. - 2014. - № 35-а (1656 а). – 30 апреля.

17. О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым: закон Республики Крым от 29.05.2014г. № 5-ЗРК // Крымские известия. – 2014. - № 103-104(5514-5515). - 30 мая.

Судебная практика

18. По делу о толковании статей 71 (пункт «г») (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного

Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ.- 1999.- № 3.

Специальная литература

19. Алексеев, С.С. Проблемы теории государства и права: курс лекций: в двух томах. Т.1 / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1972.

20. Баренбойм, П.Д. Конституционная экономика: учебник для юридических и экономических вузов / П. Д. Баренбойм, Г. А. Гаджиев, В. И. Лафитский, В. А. Мау. - М.: ЗАО Юстицинформ, 2006.

21. Горобец, В.Д. Права и свободы гражданина под охраной государства (рецензия работы В.Н. Бутылина «Государственно- правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан»). М., 2001. 177с.) / В. Д. Горобец // Журнал российского права.- 2002.- №9.

22. Курноскин, Е.А. Государственно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Е. А. Курноскин. - СПб., 2000.

23. Макосейчук, Т. М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дисс.... канд. юрид. наук / Т. М. Макосейчук. -Челябинск, 2004.

24. Медведев, В. Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: Правовые аспекты обеспечения принципа единства: дисс. ...канд. юрид. наук / В. Н. Медведев. – М., 2004.

25. Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е, перераб., доп. / Л. А. Морозова. - М.: Эксмо, 2007.

26. Ожегов, С.И. Словарь русского языка. Изд. 12-е, стереотип / под ред. Н.Ю.Шведовой / С. И. Ожегов. - М., 1978.

27. Опрятов, В. И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: На примере областей

Центрального федерального округа: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В. И. Опрятов. - Воронеж, 2006.

28. Поправко, Н.В. Конституционно-правовые гарантии обеспечения права на предпринимательскую деятельность в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Поправко. – М., 2007.

29. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17.02.1998 г. «Общими силами - к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. – 1998. - № 36. – 24 февраля.

30. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008г. // Российская газета.- 2008. - 6 ноября. - № 230.

31. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 13 декабря. - № 6258.

32. Снежко, О. А. Правовая природа конституционных ценностей современной России / О. А. Снежко // Сравнительное конституционное обозрение. –2005. –№ 2 (51).

33. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. - Т.1 / Ю. Н. Старилов. - М., 2002.

34. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М.: Юрист, 1997.

35. Умнова, И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации / И.А. Умнова // Журнал российского права. – 1998. - № 4/5.

36. Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. -М., 1974.

37. Хижняк, В.С. Конституционно-правовой механизм взаимодействия внутригосударственного права Российской Федерации и международного права: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / В. С. Хижняк. - Саратов, 2008.

Черепанов, В.А. Федеративная реформа в России: монография / В. А. Черепанов. – М., 2007.

Модуль 2

СИСТЕМА И СТРУКТУРА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Комплексная цель:

Формирование целостного представления о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Обучающийся приобретает знания, которые впоследствии могут быть использованы им в практической деятельности (например, при замещении должности государственной службы).

Введение

Настоящий модуль посвящен рассмотрению современной систематизации федеральных органов исполнительной власти. Изучены особенности структуры федеральных государственных органов исполнительной власти.

ТЕМА 1. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности и их формирование относится к ведению РФ.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят:

- Правительство РФ, являющееся высшим органом исполнительной власти;
- федеральные министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

Согласно статье 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»¹ Правительство РФ является органом государственной власти РФ, а также коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти Российской Федерации. В этом же законе достаточно детально регламентируются порядок формирования Правительства РФ, его полномочия, организация деятельности и взаимоотношения его с Президентом, палатами Федерального Собрания, органами судебной власти, а также с органами государственной власти субъектов РФ.

Председатель РФ назначается и освобождается от должности Президентом РФ по основаниям и в порядке, предусмотренном в ст. 111 Конституции РФ.

В порядке осуществления общих полномочий Правительство РФ организует реализацию внутренней государственной политики; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы. В Законе «О Правительстве РФ» закреплены конкретные его полномочия в сфере экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; в социальной сфере; в сфере науки, культуры, образования; природопользования и охраны окружающей среды; по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации и иные полномочия. Правительство РФ на основании и во испол-

¹ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" // Российская газета. - 1997. - № 245.

нение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение.

Как высший орган исполнительной власти Правительство РФ обеспечивает единство исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов. Согласно ст. 12 Закона «О Правительстве РФ» «Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство Российской Федерации для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей феде-

ральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, и их заместителей по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительство Российской Федерации вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации. Для расследования причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий Правительство Российской Федерации вправе учреждать правительственные комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий. По решению Председателя Правительства Российской Федерации к работе в указанных комиссиях могут привлекаться представители Федерального Собрания Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия федеральных законов о внесении соответствующих изменений в федеральные законы может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, за исключением функций федеральных органов исполнительной власти, деятельностью которых руководит Президент Российской Федерации».

Кроме того, на основании ст. 44 Закона «О Правительстве РФ» «Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Фе-

дерации и субъектов Российской Федерации, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, способствует взаимодействию указанных органов.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Правительство Российской Федерации вносит предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина».

Федеральное министерство «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности...; на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами

Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации;... осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов» (п. 3 указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314).

Кроме того, федеральное министерство, вправе координировать и контролировать деятельность находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Для этого федеральный министр осуществляет следующие функции: утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и агентств, а также отчет об их исполнении; вносит по представлению их руководителей в Правительство РФ проекты положений о соответствующих федеральных службах и агентствах, а также предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда работников этих органов; вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенным сферам деятельности министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и агентств, если принятие таких актов относится к компетенции Правительства РФ, во исполнение поручений Президента РФ и Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и агентствам и контролирует их исполнение; отменяет противоречащие федеральному законодательству решения федеральных агентств и служб, если федеральным законом не установлен иной порядок отмены; назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб и агентств их заместителей и руководителей территориальных органов федеральных служб и агентств; вносит в Мини-

стерство финансов РФ предложения по формированию бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств.

Федеральное министерство является «головным», ведущим в порученной ему сфере деятельности. При этом оно должно функционировать, в основном, с помощью правового (нормативного) регулирования¹.

Принадлежность нормотворческой функции именно федеральным министерствам существенно отличает их от иных федеральных органов исполнительной власти. Федеральное министерство, с одной стороны, является ответственным за точное и неуклонное исполнение законов, а, следовательно, за состояние дел в порученной ему сфере, а с другой – обязано таким образом регулировать общественные отношения, чтобы государственное управление в порученной сфере осуществлялось надлежащим образом.

Федеральное министерство как «головное» должно определять стратегию и тактику развития порученной ему сферы (отрасли), а также отдельных направлений деятельности подчиненных ему органов исполнительной власти. Это обусловлено тем, что федеральные службы и федеральные агентства, находящиеся в его подчинении, должны реализовывать государственную политику во вверенной федеральному министерству сфере деятельности.

Федеральная служба «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности...; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, норматив-

¹ Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я. – М.: "ИНФРА-М", 2012. – С. 48.

ных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы...; не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг» (п. 4 указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314).

Исходя из данного определения, следует разграничивать федеральные службы, выделяя несколько их видов.

Первый тип характеризуется выполнением специальных функций в сфере обороны и безопасности страны. Такие службы находятся в ведении Президента РФ.

По сути, федеральные службы данного типа - симбиоз федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства¹. То есть такой федеральный орган исполнительной власти, который обладает функциями по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг. Отчасти это обусловлено спецификой отраслей, в которых они осуществляют свою деятельность, необходимостью создания особого механизма их регулирования. Название же их «федеральная служба» - номинально.

Функциональное назначение федеральных служб, находящихся под руководством Президента РФ, определено таким образом, что фактически отсутствует тот специфический признак, с помощью которого можно было бы отличить их от иных видов федеральных органов исполнительной власти. В одних случаях подчеркивается, что они осуществляют государственное управление в соответствующей сфере деятельности (например, Положение о

¹ Подобный симбиоз наблюдается и в структуре органов исполнительной власти, подчиненным Правительству РФ.

Федеральной службе безопасности, утвержденное Указом Президента РФ от 11.08.2003 N 960), вторые - специальные функции (например, Положение о Государственной фельдъегерской службе, утвержденное Указом Президента РФ от 13.08.2004 N 1074), третьи - сочетают функции по выработке государственной политики, контрольные, координационные функции и иные.

Второй тип - федеральная служба, специально созданная для выполнения контрольно-надзорных функций государства. При этом следует различать службы:

находящиеся в ведении федерального министерства, которые наделены лишь контрольно-надзорными функциями и не вправе осуществлять функции управления государственным имуществом, оказания услуг, а также функции по нормативно-правовому регулированию (за исключением случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ);

находящиеся в ведении Правительства РФ, которые наряду с функцией контроля исполняют и функции по принятию нормативных правовых актов. Таким образом, последние сочетают в себе признаки статуса и федерального министерства, и федеральной службы, осуществляющей функции контроля и надзора.

Кроме того, анализ норм Указов N 314 и № 636 позволяет выделить подтип федеральной службы, находящейся в ведении федерального министерства, - федеральная служба по надзору. Такая служба помимо требований, установленных для федеральных служб, может иметь статус коллегиального органа и не вправе "также осуществлять управление государственным имуществом и заниматься оказанием платных услуг" (подп. "в" п. 4 Указ № 314).

Федеральное агентство «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным иму-

ществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору...; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства...; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации» (п. 5 указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314).

Указ № 636 допускает три варианта подчиненности федеральных агентств, что обуславливает особенности статуса каждой из групп: основная группа федеральных агентств подчинена федеральным министерствам, другая группа находится в непосредственном подчинении Президента РФ и третья – в непосредственном подчинении Правительства РФ. Однако и правовой статус каждой из указанных групп вполне единообразен.

Федеральные агентства, по общему правилу, наделены такими государственными функциями, как управление государственным имуществом и оказание государственных услуг, за исключением функций по контролю и надзору. Только в случаях, установленных Президентом РФ или Правительством РФ, федеральные агентства вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование и иные функции, в том числе контрольные. Эта норма, приводит к смешению правового статуса федеральных агентств, федеральных служб и федеральных министерств.

ТЕМА 2. ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Наряду с понятием системы федеральных органов исполнительной власти одной из ключевых категорий административного права является понятие «структура федеральных органов исполнительной власти». Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом РФ. Предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Президенту РФ вносит в соответствии с ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после своего назначения.

Говоря о структуре федеральных органов исполнительной власти, следует иметь в виду положения ст. 12 и 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», определяющие разграничение компетенции по руководству федеральными органами исполнительной власти между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Действующая структура федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 и включает в себя следующие группы федеральных органов исполнительной власти.

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

А) Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Министерство иностранных дел Российской Федерации

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству

Министерство обороны Российской Федерации

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

Министерство юстиции Российской Федерации

Федеральная служба исполнения наказаний

Федеральная служба судебных приставов

Б) Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет непосредственно Президент Российской Федерации:

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба)

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба)

Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба)

Федеральное архивное агентство (федеральное агентство)

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство)

II. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

А) Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство здравоохранения Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения

Федеральное медико-биологическое агентство

Министерство культуры Российской Федерации

Федеральное агентство по туризму

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Федеральное агентство по делам молодежи

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство лесного хозяйства

Федеральное агентство по недропользованию

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока
Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

Федеральное агентство связи

Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Федеральное агентство по рыболовству

Министерство спорта Российской Федерации

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации

Министерство транспорта Российской Федерации

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Федеральное агентство воздушного транспорта

Федеральное дорожное агентство

Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Федеральное агентство морского и речного транспорта

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Федеральная служба по труду и занятости

Министерство финансов Российской Федерации

Федеральная налоговая служба

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

Федеральная таможенная служба

Федеральное казначейство (федеральная служба)

Министерство экономического развития Российской Федерации

Федеральная служба по аккредитации

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Федеральная служба государственной статистики

Федеральная служба по интеллектуальной собственности

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Министерство энергетики Российской Федерации

Б) Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет непосредственно Правительство Российской Федерации:

Федеральная антимонопольная служба

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Федеральное агентство по государственным резервам

Федеральное агентство научных организаций

Федеральное агентство по делам национальностей

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте современную систему федеральных органов исполнительной власти.

2. Раскройте статус Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти.

3. Охарактеризуйте полномочия Правительства РФ как органа общей компетенции.

4. Особенности современной структуры федеральных органов исполнительной власти.

Тест рубежного контроля

1. В России систему органов исполнительной власти возглавляет:

- а) Федеральное Собрание РФ;
- б) Президент и Правительство РФ;
- в) Правительство РФ;
- г) Президент РФ.

2. Структуру федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации утверждает:

- а) Председатель Правительства РФ;
- б) Президент РФ по представлению Председателя Правительства РФ;
- в) Государственная Дума Федерального Собрания РФ;
- г) Президент РФ своим указом.

3. Правительство Российской Федерации имеет право издавать:

- а) указы и постановления;
- б) постановления и распоряжения;
- в) указы и распоряжения;
- г) постановления, распоряжения и указы.

4. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим надзорные функции, является:

- а) федеральный надзор;
- б) Государственный комитет РФ;
- в) федеральное министерство;
- г) федеральная служба.

Бланк ответов

№	а	б	в	г
1				
2				
3				
4				

Степень освоения материала модуля определяется суммой баллов, набранных обучающимся по результатам прохождения теста рубежного контроля.

В тесте рубежного контроля использованы задания базового уровня сложности, правильный ответ на каждое из которых оценивается в 1 балл. Следовательно, общая сумма баллов за выполнение тестовых заданий равна 4.

Студент считается успешно освоившим модуль, если он не допустил ни одной ошибки в тестовом задании.

Литература

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.] // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – № 237.
2. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 51. – Ст. 5712.
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. - Ст. 5005.
4. О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 24. - Ст. 2598.
5. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Собрание законодательства РФ.- 2004. - № 11. – Ст. 945.

6. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 22. - Ст. 2754.

7. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 50. – Ст. 5953.

Судебная практика

8. По делу о толковании статей 71 (пункт «г») (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ.- 1999.- № 3.

Специальная литература

9. Медведев, В. Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: Правовые аспекты обеспечения принципа единства: дисс. ...канд. юрид. наук / В. Н. Медведев. – М., 2004.

10. Морозова, Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е, перераб., доп. / Л. А. Морозова. - М.: Эксмо, 2007.

11. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 17.02.1998 г. «Общими силами - к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. – 1998. - № 36. – 24 февраля.

12. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008г. // Российская газета.- 2008. - 6 ноября. - № 230.

13. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. – 2013. – 13 декабря. - № 6258.

14. Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. - Т.1 / Ю. Н. Стариков. - М., 2002.

15. Умнова, И.А. Как обеспечить единство законодательной и исполнительной власти в условиях Федерации / И.А. Умнова // Журнал российского права. – 1998. - № 4/5.

Модуль 3

СИСТЕМА И СТРУКТУРА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)

Комплексная цель:

Формирование целостного представления о системе и структуре органов исполнительной власти Оренбургской области. Обучающийся приобретает знания, которые впоследствии могут быть использованы им в практической деятельности (например, при прохождении государственной службы).

Введение

Настоящий модуль посвящен рассмотрению основополагающих характеристик современной системы органов исполнительной власти Оренбургской области. Особое внимание также уделено вопросу об особенностях структуры региональных органов исполнительной власти.

ТЕМА 1. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

В вопросе определения системы органов исполнительной власти субъекты Российской Федерации обладают относительной самостоятельностью, так как ее построение должно осуществляться в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

Законом Оренбургской области от 16 ноября 2005 года № 2706/470-III-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области» определено, что система органов исполнительной власти устанавливается во главе с высшим исполнительным органом государственной власти Оренбургской области - Правительством Оренбургской области, возглавляемым Губернатором Оренбургской области» (ч. ч. 1, 2 ст. 1). При этом в систему исполнительных органов государственной власти, помимо Правительства области, входят:

аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области;
министерство здравоохранения Оренбургской области;
министерство социального развития Оренбургской области;
министерство культуры и внешних связей Оренбургской области;
министерство лесного и охотничьего хозяйства Оренбургской области;

министерство физической культуры, спорта и туризма Оренбургской области;

министерство образования Оренбургской области;

министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области;

министерство сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области;

министерство строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области;

министерство труда и занятости населения Оренбургской области;

министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области;

министерство финансов Оренбургской области;

министерство внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области;

департамент Оренбургской области по ценам и регулированию тарифов;

департамент молодежной политики Оренбургской области;

департамент информационных технологий Оренбургской области;

департамент пожарной безопасности и гражданской защиты Оренбургской области;

государственная жилищная инспекция по Оренбургской области;

инспекция государственного строительного надзора Оренбургской области;

комитет по обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области;

комитет по вопросам ЗАГС Оренбургской области;

комитет по делам архивов Оренбургской области (ч. 4 ст. 1, ст. 3 Закона Оренбургской области).

Не раскрывая содержание функций соответствующих видов областных органов исполнительной власти, Закон, по сути, закрепляет не их систему, а структуру. По нашему мнению, одной из причин сложившейся ситуации является правовая неопределенность в вопросе организации системы и структуры областных органов исполнительной власти на уровне Основного Закона Оренбургской области: согласно п. «м» ст. 35 Устава Оренбургской области¹ система исполнительных органов государственной власти Оренбургской области устанавливается законом области, при этом статус органов исполнительной власти определяет Губернатор Оренбургской области (п. «и» ч. 2 ст. 48 Устава). Однако именно статус органа исполнительной власти характеризует его как элемент системы, поэтому он должен быть установлен областным законом. В свете изложенного, представляется целесообразным внести соответствующие изменения в п. «и» ч. 2 ст. 48 Устава (Основного Закона) Оренбургской области и изложить его в следующей редакции:

«и) утверждает положения об органах исполнительной власти области;».

Анализ наименований органов исполнительной власти позволяет нам прийти к выводу о том, что современная система органов исполнительной власти Оренбургской области включает в себя следующие организационно-правовые формы.

1. Правительство Оренбургской области – высший коллегиальный орган исполнительной власти общей компетенции.

Статус Правительства Оренбургской области как элемента системы областных органов исполнительной власти определен в Законе Оренбургской области от 16 ноября 2009 года № 3223/740-IV-ОЗ «О Правительстве Оренбургской области»², согласно ч. 2 ст. 1 которого «Правительство Оренбургской области является постоянно действующим коллегиальным органом, воз-

¹ Закон Оренбургской области от 20.11.2000 № 724/213-ОЗ «Устав (Основной Закон) Оренбургской области» // Южный Урал. – 2000. - № 243. – 22 декабря.

² Южный Урал. – 2009. - № 175-181. – 28 ноября.

главляющим систему органов исполнительной власти Оренбургской области».

Как высший орган исполнительной власти Правительство области в пределах своих полномочий обеспечивает эффективную работу всех органов исполнительной власти Оренбургской области, направляет и контролирует их деятельность; осуществляет взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления; разрешает разногласия между органами исполнительной власти Оренбургской области; вправе предложить органам местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести свои правовые акты в соответствие с законодательством Российской Федерации, Оренбургской области в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу (Основному Закону) Оренбургской области, законам и иным нормативным правовым актам Оренбургской области, а также вправе обратиться в суд; осуществляет возложенные на него полномочия, установленные нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти (ст. 13). В пределах своих полномочий Правительство Оренбургской области принимает обязательные к исполнению на территории области постановления (ч. 1 ст. 27).

Являясь органом исполнительной власти общей компетенции, Правительство Оренбургской области осуществляет руководство всеми или большинством отраслей управления, обеспечивает в Оренбуржье экономическое и социально-культурное развитие. В частности, в сфере экономики Прави-

тельство Оренбургской области осуществляет регулирование экономических процессов; организует разработку и обеспечивает реализацию стратегии социально-экономического развития Оренбургской области; вырабатывает и реализует основные направления инвестиционной деятельности; осуществляет меры по развитию производства, предпринимательства, ограничению монополистической деятельности, а также устанавливает порядок осуществления регионального государственного контроля (надзора) в сферах естественных монополий; осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд области; осуществляет в соответствии с законодательством управление и распоряжение государственной собственностью Оренбургской области, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Оренбургской области в соответствии с законодательством Российской Федерации; содействует комплексному экономическому и социальному развитию городов и районов Оренбургской области; разрабатывает мобилизационный план экономики Оренбургской области; организует осуществление регионального государственного контроля (надзора) на территории особой экономической зоны в отношении резидентов особой экономической зоны (ст. 14).

К полномочиям областного Правительства в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики отнесены:

выработка финансовой и бюджетной политики Оренбургской области и осуществление мероприятий по ее реализации;

содействие укреплению банковской, денежной и кредитной системы;

разработка проекта областного бюджета и обеспечение его исполнения, подготовка отчета об исполнении областного бюджета;

проведение областной политики ценообразования, организация осуществления регионального государственного надзора за применением подле-

жащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации;

обеспечение реализации налоговой политики, внесение предложений по установлению или отмене региональных налогов и сборов;

содействие организации государственного страхования и единой системы учета и статистики;

осуществление контроля за эффективным и целевым расходованием средств областного бюджета;

формирование и определение направлений использования кредитных ресурсов Оренбургской области;

осуществление мероприятий по формированию и развитию рынка ценных бумаг;

проведение областной политики в сфере оплаты труда работников бюджетной сферы и т.д. (ст. 15).

В сфере промышленности, транспорта, связи, науки и инноваций Правительство Оренбургской области формирует и обеспечивает реализацию единой промышленной, научно-технической и инновационной политики; определяет приоритетные направления и обеспечивает государственную поддержку развития промышленности, науки и техники, транспорта, связи; обеспечивает реализацию государственной политики в сфере электроэнергетики и газоснабжения; обеспечивает развитие и функционирование систем телефонной связи, радио, телевидения, информационных технологий; принимает решения по разработке мер государственной поддержки субъектов производственной, научно-технической и инновационной деятельности, созданию условий для эффективной и стабильной работы организаций; создает условия для эффективного использования имеющихся материальных и информационных ресурсов; принимает решения о разработке и осуществляет реализацию государственных программ Оренбургской области в сфере развития промышленности, научной, научно-технической и инновационной дея-

тельности; обеспечивает рациональное размещение производительных сил, в соответствии с законодательством Российской Федерации и Оренбургской области организует работу по развитию внутриобластной, межрегиональной и международной кооперации; обеспечивает государственную поддержку транспортному комплексу Оренбургской области, организацию пассажирских перевозок населения в соответствии с законодательством Российской Федерации и Оренбургской области; организует осуществление регионального государственного надзора в области технического состояния самоходных машин и других видов техники (ст. 16).

В сфере сельского хозяйства областное Правительство осуществляет проведение единой государственной политики по поддержке организаций агропромышленного комплекса Оренбургской области; определяет основные направления развития сельского хозяйства на территории Оренбургской области; создает благоприятные экономические и организационно-правовые условия для эффективного развития всех отраслей сельского хозяйства, организаций агропромышленного комплекса; осуществляет планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, перевод земель сельскохозяйственного назначения в другие категории земель в соответствии с законодательством; устанавливает порядок осуществления регионального государственного ветеринарного надзора; устанавливает порядок осуществления государственного надзора в области племенного животноводства (ст. 17).

В социальной сфере Правительство Оренбургской области обеспечивает проведение единой государственной политики по вопросам здравоохранения, образования, науки, культуры, физической культуры, спорта, туризма, социальной и молодежной политики; разрабатывает и реализует меры по охране труда, повышению роста благосостояния населения Оренбургской области; организует систему социальной защиты населения и обеспечивает ее функционирование; осуществляет деятельность по опеке и попечительству; содействует развитию и обеспечению деятельности сети организаций соци-

альной защиты населения, здравоохранения, образования, культуры и спорта; содействует реализации трудовых прав граждан; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства; обеспечивает защиту прав граждан на охрану здоровья и санитарно-эпидемиологическое благополучие, доступное медицинское обеспечение жителей области; обеспечивает государственные гарантии реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечивает дополнительное образование детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми Правительством Оренбургской области; организует предоставление общего образования в государственных образовательных организациях Оренбургской области, создает условия для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях Оренбургской области; организует предоставление среднего профессионального образования, включая обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования; организует и обеспечивает формирование, сохранность и использование Архивного фонда Оренбургской области и т.д. (ст. 18).

Кроме того, Правительство Оренбургской области обеспечивает проведение государственной политики в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, коммунального и дорожного хозяйства на территории Орен-

бургской области; организует строительство объектов за счет средств областного бюджета, в том числе жилья, предоставляемого отдельным категориям граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации и Оренбургской области; устанавливает порядок осуществления регионального государственного жилищного надзора; осуществляет государственный контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости; организует осуществление регионального государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации; утверждает схемы территориального планирования Оренбургской области, утверждает документацию по планировке территории для размещения объектов капитального строительства областного значения, утверждает областные нормативы градостроительного проектирования, выдает разрешения на строительство объекта капитального строительства в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации; осуществляет полномочия в области организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий; осуществляет полномочия в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности и др. (ст. 19).

К полномочиям рассматриваемого органа в сфере торгового, бытового и иных видов обслуживания населения Правительство Оренбургской области отнесены:

осуществление реализации государственной политики в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения;

определение и разработка приоритетных направлений развития потребительского рынка области;

обеспечение проведения государственной политики в области качества продукции и защиты прав потребителей, лицензирования розничной продажи алкогольной продукции и применения контрольно-кассовой техники; организация осуществления лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции;

проведение работ по укреплению и развитию межрегионального и международного сотрудничества в сфере торговли и оказания услуг населению (ст. 20).

В сфере обеспечения общественной безопасности, законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью Правительство Оренбургской области участвует в реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью; осуществляет государственную политику в сфере предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав и законных интересов (ст. 22).

В сфере гражданской обороны, защиты населения и территории Оренбургской области от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности:

осуществляет единую государственную политику по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территории Оренбургской области от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности;

организует и осуществляет на межмуниципальном и областном уровне мероприятия по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории Оренбургской области, включая поддержку в со-

стоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

принимает меры по предупреждению чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий и ликвидации их последствий;

организует тушение пожаров силами Государственной противопожарной службы (за исключением случаев, установленных федеральным законодательством);

устанавливает порядок организации и обеспечивает осуществление регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера с учетом порядка осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, установленного Правительством Российской Федерации (ст. 23).

2. Аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области – единый орган исполнительной власти специальной компетенции, образованный для обеспечения деятельности Губернатора (высшего должностного лица Оренбургской области) и Правительства (высшего органа исполнительной власти Оренбургской области). Аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области осуществляет финансово-хозяйственное, организационно-техническое, правовое, документационное, аналитическое и информационное обеспечение исполнения Губернатором области и Правительством области своих полномочий (п.п. 1,2 Указа Губернатора Оренбургской области от 30 апреля 2009 года № 81-ук «Об утверждении положения об аппарате Губернатора и Правительства Оренбургской области»¹). Кроме того,

¹ Оренбуржье. – 2009. - № 75. – 21 мая.

Указом Губернатора от 17 декабря 2009 г. № 245-ук¹ на аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области были возложены полномочия государственного органа по управлению государственной гражданской службой Оренбургской области.

Отметим, что система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, профессионального образования и дополнительного профессионального образования государственных служащих, проведения ротации государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе.

Основные цели системы управления государственной службой – это координация, вневедомственный контроль и согласование. Однако порядок создания и деятельности органов по управлению государственной службой в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»² не определен. Несмотря на то, что регламентации вопроса о системе управления государственной службой посвящена одноименная глава 3 данного Закона, из всей главы нормы, непосредственно касающиеся рассматриваемой системы, содержатся только в ст.16.

¹ Указ Губернатора Оренбургской области от 17.12.2009 № 245-ук «О возложении полномочий государственного органа Оренбургской области по управлению государственной гражданской службой Оренбургской области» // Оренбуржье. – 2009. – 24 декабря. - № 196.

² Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 22. - Ст. 2063.

Вместе с тем, аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области по смыслу ст. 16 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» не может рассматриваться в качестве органа по управлению государственной службой, так как функция управления государственной гражданской службой Оренбургской области для него является «несвойственной», сопутствующей. С точки зрения статуса, независимый орган по управлению государственной службой должен относиться к категории «иных государственных органов».

3. Министерство Оренбургской области – единоначальный орган исполнительной власти Оренбургской области отраслевой¹ либо межотраслевой компетенции², обеспечивающий проведение в Оренбургской области государственной политики в той или иной сфере государственного управления, осуществляющий координационную функцию.

Отметим, что ряд министерств осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции.

Например, министерство здравоохранения Оренбургской области в соответствии с Указом Губернатора Оренбургской области от 09.09.2010 № 184-ук «Об утверждении положения, структуры и предельной численности министерства здравоохранения Оренбургской области»³ осуществляет:

контроль за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным стандартам в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, а также ме-

¹Например: министерство здравоохранения Оренбургской области, министерство социального развития Оренбургской области.

²Например: министерство сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области, министерство строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области, министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области.

³Оренбуржье. – 2010. - № 142. – 21 сентября.

дицинской помощи, оказываемой в федеральных организациях здравоохранения);

лицензирование медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи); фармацевтической деятельности (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения); деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптеками федеральных организаций здравоохранения).

На основании Указа Губернатора Оренбургской области от 19 января 2011 года № 16-ук «О министерстве лесного и охотничьего хозяйства Оренбургской области»¹ данное министерство осуществляет на землях лесного фонда федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), в том числе государственный надзор в области семеноводства в отношении семян лесных растений, федеральный государственный пожарный надзор в лесах, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 36 и 37 статьи 81 Лесного кодекса Российской Федерации; выдает разрешения на выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда; осуществляет федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории Оренбургской области, за исключением объектов животного мира и среды их обитания, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, расположенных на территории Оренбургской области; организует выдачу и аннулирование охотничьих билетов в порядке, установленном уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и

¹ Оренбуржье. – 2011. - № 18. - 8 февраля.

нормативно-правовому регулированию в сфере охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания; осуществляет выдачу разрешений на использование объектов животного мира, за исключением объектов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Контрольно-надзорным органом является и министерство внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области, о чем прямо сказано в п. 2 Указа Губернатора Оренбургской области от 29 ноября 2013 года № 1027-ук «Об утверждении положения, структуры и численности министерства внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области»¹: «Министерство внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области (далее - Министерство) является органом исполнительной власти Оренбургской области, обеспечивающим в пределах своих полномочий внутренний контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и Оренбургской области, иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; осуществляющим контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (далее - законодательство в сфере закупок); уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов для нужд Оренбургской области и сфере закупок».

4. Департамент Оренбургской области.

В настоящее время в структуру органов исполнительной власти входят 4 департамента: департамент Оренбургской области по ценам и регулированию тарифов, департамент молодежной политики Оренбургской области, департамент информационных технологий Оренбургской области и департамент пожарной безопасности и гражданской защиты Оренбургской области.

¹ Оренбуржье. – 2013. - № 197. – 5 декабря.

Однако анализ соответствующих положений, регламентирующих их административно-правовой статус, не позволил нам выявить элементы, общие для данной организационно-правовой формы.

Так, департамент Оренбургской области по ценам и регулированию тарифов является межотраслевым коллегиальным органом исполнительной власти Оренбургской области, осуществляющим правовое регулирование в области государственного регулирования тарифов и контроля за ценами в сферах, определенных законодательством Российской Федерации (п. п. 2, 18 Указа Губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 года № 141-ук «Об утверждении положения о департамент Оренбургской области по ценам и регулированию тарифов»¹).

Департамент выполняет функции по выработке государственной политики в установленной сфере деятельности, а также координационные и контрольно-надзорные функции:

государственное регулирование цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию (мощность) и иные энергоресурсы в соответствии с законодательством Российской Федерации;

ценовое регулирование и контроль в сферах, определенных законодательством Российской Федерации;

соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической энергии (мощности), а также теплоснабжающих организаций и потребителей тепловой энергии (мощности);

создание экономических стимулов обеспечения повышения энергетической эффективности систем тепло- и электроснабжения и использования энергосберегающих технологий в процессах использования тепловой энергии (мощности) и электрической энергии (мощности);

¹ Оренбуржье. – 2005. -№ 198. – 22 декабря.

проведение политики постепенного выравнивания тарифов и перехода на установление экономически обоснованных тарифов для всех групп потребителей.

В целях реализации возложенных на него задач департамент:

- устанавливает цены (тарифы) на электрическую энергию (мощность), поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей, на услуги по передаче электрической энергии по электрическим сетям, принадлежащим на праве собственности или ином законном основании территориальным сетевым организациям, в рамках установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов предельных (минимального и (или) максимального) уровней таких цен (тарифов) и т.д.;

- устанавливает тарифы на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии (мощности), составляющей 25 мегаватт и более, в рамках установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов предельных (минимального и (или) максимального) уровней указанных тарифов; тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям тепловой энергии (мощности), в рамках установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов предельных (минимального и (или) максимального) уровней указанных тарифов, а также тарифы на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями другим теплоснабжающим организациям и т.д.;

- устанавливает плату за подключение (технологическое присоединение) к системе теплоснабжения; технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям и (или) стандартизированные тарифные ставки, определяющие ее величину и т.д.;

- утверждает нормативы технологических потерь при передаче тепловой энергии, теплоносителя по тепловым сетям, за исключением тепловых сетей, расположенных в поселениях, городских округах области с численностью населения пятьсот тысяч человек и более; запасов топлива на источниках тепловой энергии, за исключением источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии;

- осуществляет региональный государственный контроль (надзор) за регулируемыми государством ценами (тарифами) в электроэнергетике в части обоснованности величины цен (тарифов) и правильности применения регулируемых им цен (тарифов), использования инвестиционных ресурсов, включаемых в регулируемые государством цены (тарифы), применения территориальными сетевыми организациями платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы, а также соблюдения стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков; региональный государственный контроль (надзор) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения в части обоснованности установления, изменения и применения цен (тарифов); государственный контроль (надзор) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения в части соблюдения стандартов раскрытия информации теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями; контроль за соблюдением организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, в случае если цены (тарифы) на товары и услуги таких организаций подлежат установлению департаментом, требований по принятию программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и требований к этим программам, устанавливаемых департаментом применительно к регулируемым видам деятельности вышеуказанных организаций; региональный государственный контроль (надзор) за соблюдением организациями, осуществляющими горячее водоснаб-

жение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, и органами местного самоуправления муниципальных образований Оренбургской области требований, установленных федеральным законодательством и законодательством Оренбургской области, к установлению и (или) применению тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, в том числе в части достоверности экономической обоснованности расходов и иных показателей, учитываемых при регулировании тарифов, экономической обоснованности фактического расходования средств при осуществлении регулируемых видов деятельности, правильности применения регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, а также требований к соблюдению стандартов раскрытия информации и т. д. (п. 10 Указа Губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 года № 141-ук).

В соответствии с Указом Губернатора Оренбургской области от 20 сентября 2012 года № 627-ук «О департаменте молодежной политики Оренбургской области»¹ он является межотраслевым единоначальным органом исполнительной власти Оренбургской области, обеспечивающим реализацию государственной молодежной политики в целях создания условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развития потенциала молодежи и его использования в интересах инновационного развития Оренбургской области. Департамент издает приказы, имеющие нормативный характер, по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральным и областным законодательством.

Департамент осуществляет функции по выработке государственной политики в установленной сфере деятельности, а также координационные и контрольно-надзорные функции:

способствует деятельности органов государственной власти, иных государственных и общественных организаций в вопросах формирования и реализации государственной молодежной политики в Оренбургской области;

¹ Оренбуржье. – 2012. - № 157. – 27 сентября.

формирует в пределах своей компетентности нормативно-правовую базу, обеспечивающую выполнение задач в сфере государственной молодежной политики;

осуществляет контроль за исполнением законов и постановлений государственных органов власти и управления в отношении молодежи;

разрабатывает проекты нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Оренбургской области, реализует государственные программы Российской Федерации, Оренбургской области, организует проведение мероприятий по вопросам молодежной политики;

разрабатывает и представляет предложения в проект годовых и перспективных планов социально-экономического развития Оренбургской области, государственных программ Оренбургской области, направленных на реализацию государственной молодежной политики, а также принимает участие в разработке бюджета Оренбургской области;

организует и координирует реализацию программ решения жилищных проблем молодых семей и молодых специалистов в Оренбургской области;

участвует в оказании социально-психологической, педагогической, правовой и реабилитационной помощи несовершеннолетним и молодежи, оказавшимся в трудной жизненной ситуации;

взаимодействует с правоохранительными органами, соответствующими органами исполнительной власти области, профсоюзными, молодежными организациями и другими общественными и государственными организациями в вопросах профилактики асоциальных явлений и правонарушений среди несовершеннолетних и молодежи;

взаимодействует с соответствующими органами исполнительной власти области и органами местного самоуправления для вовлечения молодежи в социальную практику;

оказывает содействие в развитии сети молодежных досуговых учреждений (многофункциональные молодежные центры, дома молодежи, центры

досуга), обществ, предприятий и организаций, деятельность которых направлена на поддержку и развитие молодежной политики, участвует в создании на территории области благоприятных условий для развития, оказания социально-психологических услуг для молодежи, членов их семей и т. д. (п. 11 Указом Губернатора Оренбургской области от 20 сентября 2012 года № 627-ук).

Департамент информационных технологий Оренбургской области является единоначальным органом исполнительной власти Оренбургской области отраслевой компетенции, осуществляющим управление в сфере информационных технологий, связи, телекоммуникаций, информационной безопасности и обеспечения защиты персональных данных, развития информационного общества и формирования электронного правительства с целью повышения качества жизни населения на территории Оренбургской области и координирующим в соответствии с законодательством Российской Федерации деятельность органов исполнительной власти Оренбургской области в данной сфере (Указ Губернатора Оренбургской области от 15 января 2013 года № 18-ук «Об утверждении положения о департаменте информационных технологий Оренбургской области»¹).

К основным функциям департамента относятся регулятивная и координационная:

координация деятельности органов исполнительной власти Оренбургской области и обеспечение взаимодействия с органами местного самоуправления Оренбургской области по направлениям, относящимся к предметам ведения Департамента;

координация, стандартизация и организация внедрения информационных технологий и телекоммуникаций в органах исполнительной власти Оренбургской области;

координация деятельности регионального удостоверяющего центра;

¹ Оренбуржье. – 2013. - № 7. – 17 января.

организация использования сети Интернет в органах исполнительной власти Оренбургской области;

координация работ по технической поддержке портала органов исполнительной власти Оренбургской области и портала муниципальных образований Оренбургской области;

организация бесперебойного функционирования государственных информационных систем и ресурсов, телекоммуникационных сетей Оренбургской области;

разработка стандартов для обеспечения совместимости информационных систем и ресурсов, телекоммуникационных сетей Оренбургской области и др.

5. Государственная инспекция – единоначальный орган исполнительной власти Оренбургской области специальной компетенции, осуществляющий региональный надзор.

В структуре областных органов исполнительной власти статус государственной инспекции имеет 1 орган исполнительной власти - государственная жилищная инспекция по Оренбургской области, действующая на основании Указа Губернатора Оренбургской области от 15 февраля 2010 года № 25-ук «Об утверждении положения о государственной жилищной инспекции по Оренбургской области»¹.

Государственная инспекция осуществляет следующие контрольно-надзорные и лицензионно-разрешительные функции:

- государственный жилищный надзор в соответствии с порядком, утвержденным Правительством Оренбургской области,
- лицензионный контроль;
- осуществляет лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами.

¹ Оренбуржье. – 2010. - № 34. – 9 марта.

6. Инспекция Оренбургской области – единоначальный орган исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющий региональный надзор и контроль.

В данной организационно-правовой форме действует инспекция государственного строительного надзора, положение о которой утверждено Указом Губернатора Оренбургской области от 12 апреля 2007 года №41-ук¹.

Инспекция государственного строительного надзора Оренбургской области реализует контрольно-надзорные, регистрационные и разрешительные полномочия:

- государственный строительный надзор в случаях, установленных законодательством о градостроительной деятельности;

- контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с положениями законодательства о долевом строительстве;

- контроль за деятельностью жилищно-строительных кооперативов, связанной с привлечением средств членов кооперативов для строительства многоквартирных домов;

- выдает заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов, строительных норм и правил, иных нормативных правовых актов и проектной документации;

- ведет базу данных по строящимся, реконструируемым объектам, поднадзорным инспекции, обеспечивает комплектование, хранение, учет и использование архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности;

- признает в соответствии с установленными критериями граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и

¹ См.: Указ Губернатора Оренбургской области от 12. 04. 2007 г. № 41-ук «Об утверждении положения об инспекции государственного строительного надзора Оренбургской области» // Оренбуржье. – 2007. - № 62. – 26 апреля.

чьи права нарушены, пострадавшими и ведет реестр таких граждан.

7. Комитет Оренбургской области.

В структуру органов исполнительной власти входят 3 комитета: комитет по обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области, комитет по вопросам записи актов гражданского состояния Оренбургской области и комитет по делам архивов Оренбургской области.

Анализ положений, регламентирующих административно-правовой статус соответствующих комитетов, позволил нам выявить несовпадение их функций и лишь один элемент, общий для данной организационно-правовой формы, – осуществление деятельности на основе принципа единоначалия.

Комитет по обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области является органом исполнительной власти специальной компетенции, выполняющим функции по организационному обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области и их аппарата (мероприятия кадрового, финансового, материально-технического, информационного и иного характера, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия), а также финансированию аппарата мировых судей¹.

Комитет по вопросам записи актов гражданского состояния – орган исполнительной власти Оренбургской области специальной компетенции, осуществляющий обеспечительные, контрольно-надзорные функции и функции по оказанию государственных услуг. В соответствии с п. 11 Указа Губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 года № 143-ук² комитет по вопросам записи актов гражданского состояния Оренбургской области осуществляет следующие функции:

¹ См.: Указ Губернатора Оренбургской области от 03 июля 2015 года № 523-ук «Об утверждении положения о комитете по обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области» // Оренбуржье. – 2015. - № 84. – 9 июля.

² Указ Губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 года № 143-ук «Об утверждении положения, структуры и предельной численности комитета по вопросам записи актов гражданского состояния Оренбургской области» // Оренбуржье. – 2005. - № 199. – 24 декабря.

- контроль за соблюдением органами местного самоуправления действующего законодательства при регистрации актов гражданского состояния; правильностью составления записей актов гражданского состояния, поступающих от органов местного самоуправления, и принимает меры по исправлению допущенных ошибок; хранением и использованием бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния; расходованием финансовых средств, предназначенных для осуществления органами местного самоуправления переданных им полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния; своевременным и качественным представлением статистической отчетности о регистрации актов гражданского состояния;

- обеспечивает органы местного самоуправления бланками записей актов гражданского состояния, бланками свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния, иными документами, подтверждающими государственную регистрацию актов гражданского состояния, инструктивной и методической документацией;

- обеспечивает формирование единой информационной системы органов ЗАГС области;

- осуществляет учет, обработку, систематизацию и хранение книг государственной регистрации актов гражданского состояния;

- вносит исправления и изменения во вторые экземпляры записей актов гражданского состояния, хранящихся в комитете;

- оформляет документы, выданные органами ЗАГС, предназначенные для использования за границей (проставляет апостиль);

- выдает повторные свидетельства и иные документы о регистрации актов гражданского состояния;

- сообщает гражданам сведения об отсутствии первичной или восстановленной записи акта гражданского состояния;

- осуществляет по заявлениям граждан истребование через Министерство иностранных дел Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации документов о регистрации актов гражданского состояния, оформленных компетентными органами иностранных государств и т. д.

Комитет по делам архивов Оренбургской области реализует обеспечительные, контрольно-надзорные и регулятивные функции. На основании п. 9 Указа Губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 года № 142-ук «Об утверждении положения и численности комитета по делам архивов Оренбургской области»¹ комитет в целях реализации возложенных на него задач:

- осуществляет контроль за соблюдением федерального законодательства и законодательства Оренбургской области об архивном деле в пределах своей компетенции;

- организует комплектование, хранение, учет и использование документов Архивного фонда Оренбургской области и других архивных документов;

- организует государственный учет документов Архивного фонда Российской Федерации на территории Оренбургской области и ведение централизованного государственного учета этих документов;

- организует работу государственных архивов по выявлению и отнесению архивных документов к особо ценным и уникальным документам, а также по созданию и хранению их страховых копий;

- организует реализацию в установленном порядке на территории области федеральных программ развития архивного дела; организует и проводит в установленном порядке работу по совершенствованию сети и структуры государственных архивов области;

- выступает учредителем государственных архивных учреждений - государственных архивов области;

¹ Оренбуржье. – 2005. - № 199. – 24 декабря.

- утверждает предельные цены на работы и услуги, выполняемые государственными архивами области;
- координирует работу подчиненных ему государственных архивов области, оказывает им методическую помощь;
- подготавливает заключения (представления) о передаче архивных документов, находящихся в государственной собственности Оренбургской области, в собственность Российской Федерации, других субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований;
- координирует научно-исследовательскую и методическую работу государственных архивов; участвует в работе научно-методического совета архивных учреждений Приволжского федерального округа;
- организует мероприятия по внедрению научных исследований по вопросам архивоведения, документоведения и археографии в практику архивного дела;
- координирует работу научного совета государственных архивов в области архивоведения, документоведения и археографии;
- разрабатывает и утверждает в пределах своей компетенции методические пособия по вопросам архивного дела и организации документов в делопроизводстве;
- рассматривает перечни документов, образующихся в процессе деятельности органов государственной власти области и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения, а также примерных номенклатур дел, инструкций по делопроизводству;
- организует публикационную и научно-информационную деятельность государственных архивов;
- организует издание справочно-информационной литературы о составе и содержании документов по актуальной тематике, хранящихся в государственных архивах Оренбургской области, для использования их в политических, социально-экономических, научных и культурных целях;

- организует обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления ретроспективной информацией, необходимой для осуществления ими властных полномочий, принятия и реализации управленческих решений; изучает потребности общества в указанной информации в целях эффективного использования архивных документов;

- организует и обеспечивает мобилизацию архивных документов, в частности, касающейся их защиты в военное время, участвует в разработке мобилизационного плана экономики области, в пределах своих полномочий и т.д.

Таким образом, современная система органов исполнительной власти Оренбургской области включает в себя семь организационно-правовых форм соответствующих органов. Анализ их места, назначения, характера компетенции, принципов, лежащих в основе порядка разрешения подведомственных им дел, не позволяет увидеть в таком многообразии целесообразность. Неопределенность правового статуса еще более усугубляет проблему. Не совсем понятно, в чем заключается принципиальная разница в статусе некоторых департаментов и министерств, отдельных комитетов и департаментов, комитета и аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области. Еще больше вопросов связано с соотношением административно-правового статуса государственной инспекции и инспекции.

Представляется, что выход из сложившейся ситуации состоит в закреплении в законе Оренбургской области «О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области» четкого перечня организационно-правовых форм областных органов исполнительной власти с указанием функций и принципов, определяющих их административно-правовой статус.

По нашему мнению, наиболее рациональным является следующий вариант системы органов исполнительной власти Оренбургской области.

1. Правительство Оренбургской области – высший коллегиальный орган исполнительной власти общей компетенции.

2. Министерство Оренбургской области – единоначальный орган исполнительной власти отраслевой или межотраслевой компетенции, проводящий государственную политику и осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, отраслевое или межотраслевое управление в наиболее важных отраслях и установленных сферах деятельности, а также координирующий в установленных случаях деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти.

3. Инспекция Оренбургской области – находящийся в ведении соответствующего министерства единоначальный орган исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Инспекция не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование.

4. Агентство Оренбургской области - находящийся в ведении соответствующего министерства единоначальный орган исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование.

5. Комитет Оренбургской области - находящийся в ведении соответствующего министерства единоначальный орган исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющий функцию по обеспечению деятельности иных государственных органов Оренбургской области. Комитет не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование.

ТЕМА 2. ОСОБЕННОСТИ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Одним из факторов, влияющих на эффективность регионального управления, является деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках их оптимальной структуры.

Несмотря на то, что структурная организация региональных субъектов государственного управления определяется субъектом Российской Федерации самостоятельно, региональному правоприменителю необходимо учитывать ее ключевую роль в практической реализации принципа единства системы исполнительной власти (более подробно данный вопрос был рассмотрен в параграфе 1.2 главы 1 настоящего исследования). Как справедливо отметил В. А. Черепанов, именно разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами «приводит к более четкому «разделению труда» по осуществлению государственных задач и функций, а, следовательно, к увеличению взаимозависимости субъектов федерации и федеративной системы, способствует объединению частей в единое целое»¹. Поэтому структура исполнительных органов государственной власти должна отвечать определенным требованиям: системность функций органов при их целевой ориентации на конечные результаты развития субъекта Российской Федерации, соотносимость федеральных и региональных организационных структур с точки зрения сфер и отраслей регулирования, наиболее полный охват управленческих задач в сфере регулирования, недопустимость дублирования функций и полномочий соответствующих органов, недопущение возникновения «внутреннего конфликта интересов» при закреплении сфер регулирования за конкретным управляющим субъектом.

Структура исполнительных органов государственной власти Оренбургской области в соответствии с ч.1 ст. 43 Устава (Основного Закона) Орен-

¹ Черепанов В.А. Федеративная реформа в России: монография. – М., 2007. - С. 34.

бургской области определяется Губернатором¹ и в настоящее время включает в себя:

Правительство Оренбургской области.

Аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области.

- Комитет по обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области.
- Комитет по вопросам записи актов гражданского состояния Оренбургской области.

Министерство здравоохранения Оренбургской области.

Министерство социального развития Оренбургской области.

Министерство культуры и внешних связей Оренбургской области.

- Комитет по делам архивов Оренбургской области.

Министерство лесного и охотничьего хозяйства Оренбургской области.

Министерство физической культуры, спорта и туризма Оренбургской области.

Министерство образования Оренбургской области.

Министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области.

Министерство сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области.

Министерство строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области.

- Инспекция государственного строительного надзора Оренбургской области.

Министерство труда и занятости населения Оренбургской области.

Министерство финансов Оренбургской области.

¹ См.: Указ Губернатора Оренбургской области от 05.07.2010 № 128-ук «О структуре органов исполнительной власти Оренбургской области» // Оренбуржье. – 2010. - № 104. – 13 июля.

Министерство внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области.

Министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области.

- Департамент Оренбургской области по ценам и регулированию тарифов.
- Департамент информационных технологий Оренбургской области.

Департамент молодежной политики Оренбургской области.

Государственная жилищная инспекция по Оренбургской области, находящаяся в ведении Губернатора Оренбургской области.

Согласно ч. 3 ст. 5 Закона Оренбургской области от 16 ноября 2009 года № 3223/740-IV-ОЗ Правительство Оренбургской области состоит:

из Губернатора - председателя Правительства Оренбургской области;
первого вице-губернатора - первого заместителя председателя Правительства Оренбургской области;

вице-губернаторов - заместителей председателя Правительства Оренбургской области;

заместителей председателя Правительства - министров Оренбургской области;

заместителей председателя Правительства Оренбургской области;

министров Оренбургской области.

Учитывая, что областное Правительство, как высший орган исполнительной власти, руководит работой иных органов исполнительной власти Оренбургской области и контролирует их деятельность, соответствующие координационные функции были распределены между его членами¹.

¹ См. п. п. 6.1 – 6.5 Указа Губернатора Оренбургской области от 05.07.2010 № 128-ук «О структуре органов исполнительной власти Оренбургской области».

Так, первый вице-губернатор - первый заместитель председателя Правительства Оренбургской области координирует деятельность:

- министерства сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области,
- министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Оренбургской области,
- министерства лесного и охотничьего хозяйства Оренбургской области,

Вице-губернатор - заместитель председателя Правительства - руководитель аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области возглавляет:

- аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области.

Вице-губернатор - заместитель председателя Правительства Оренбургской области по финансово-экономической политике координирует деятельность:

- министерства экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области,
- министерства финансов Оренбургской области,
- министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области,
- министерства труда и занятости населения Оренбургской области,
- министерства внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области.

Вице-губернатор - заместитель председателя Правительства Оренбургской области по социальной политике координирует деятельность:

- министерства здравоохранения Оренбургской области,

- министерства социального развития Оренбургской области,
- министерства культуры и внешних связей Оренбургской области,
- министерства физической культуры, спорта и туризма,
- министерства образования Оренбургской области.

Вице-губернатор - заместитель председателя Правительства Оренбургской области по внутренней политике координирует деятельность:

- департамента молодежной политики Оренбургской области,
- следующих структурных подразделений аппарата Губернатора и

Правительства Оренбургской области:

- управления внутренней политики аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области,
- управления информационной политики аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области,
- управления по взаимодействию с органами государственной власти и местного самоуправления аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области,
- государственного правового управления аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области,
- отдела по военно-патриотическому воспитанию и делам казачества аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области.

Подобное распределение координационных функции представляется достаточно спорным. В частности, ст. 18 Закона Оренбургской области от 16 ноября 2009 года «О Правительстве Оренбургской области» к полномочиям данного органа в социальной сфере отнесены обеспечение проведения единой молодежной политики, разработка и реализация мер по охране труда, содействие реализации трудовых прав граждан. Вместе с тем департамент молодежной политики Оренбургской области оказался в ведении вице-губернатора - заместителя председателя Правительства Оренбургской облас-

ти по внутренней политике, а министерство труда и занятости населения Оренбургской области - в ведении вице-губернатора - заместителя председателя Правительства Оренбургской области по финансово-экономической политике.

Кроме того, учитывая, что вице-губернатор - заместитель председателя Правительства - руководитель аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области непосредственно возглавляет аппарат Губернатора и Правительства Оренбургской области, нелогичным видится передача координационных функций в отношении отдельных структурных подразделений аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области вице-губернатору - заместителю председателя Правительства Оренбургской области по внутренней политике.

Несмотря на то, что состав областных органов исполнительной власти «перекрывает» практически весь спектр функций системы регионального управления, представляется возможным выделить некоторые проблемные аспекты действующей структуры данных органов.

1. Распределение функции управления экономикой и экономическим потенциалом (природными ресурсами и иным имуществом) между двумя министерствами (министерством экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области и министерством природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области) может негативно сказаться на эффективности экономического развития области.

2. Сконцентрированность функции природопользования, охраны окружающей среды и управления государственным имуществом в одном министерстве (министерство природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области) может привести к «внутреннему конфликту интересов».

3. Функция по проведению молодежной политики (возложена на департамент молодежной политики Оренбургской области) выведена из-под ведения Министерства образования Оренбургской области.

4. Реализацию функции внешних связей логичнее возложить на министерство экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области, а не на министерство культуры и внешних связей Оренбургской области.

5. Из функций управления министерства природных ресурсов, экологии и имущественных отношений Оренбургской области выведена функция управления лесным комплексом и охотничьим хозяйством (возложена на министерство лесного и охотничьего хозяйства Оренбургской области)

6. Использование в наименовании органа «государственная жилищная инспекция по Оренбургской области» предлога «по» свидетельствует о том, что данный орган является не органом исполнительной власти Оренбургской области, а территориальным органом федерального органа исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации.

7. Как следует из п. 4. 1 Указа Губернатора Оренбургской области от 05.07.2010 № 128-ук «О структуре органов исполнительной власти Оренбургской области» «государственная жилищная инспекция по Оренбургской области находится в ведении Губернатора Оренбургской области». Представляется, что данная норма противоречит законодательным актам Оренбургской области.

Так, согласно ч. 2 ст. 48 Устава (Основного Закона) Оренбургской области в вопросе организации и функционирования органов исполнительной власти Губернатор области обладает следующими полномочиями:

- решает вопросы о представителе Правительства области в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, о представительстве органов исполнительной власти Оренбургской области при Президенте

Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации и органах исполнительной власти других субъектов Российской Федерации;

- обеспечивает взаимодействие органов исполнительной власти области с Законодательным Собранием;

- определяет структуру исполнительных органов государственной власти Оренбургской области;

- формирует Правительство области в соответствии с законодательством области и принимает решение об отставке Правительства области;

- представляет в Законодательное Собрание ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства области, в том числе по вопросам, поставленным Законодательным Собранием;

- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти области с иными органами государственной власти области и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

- утверждает положения об органах исполнительной власти области, определяет их статус;

- согласовывает кандидатуры на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законодательством.

При этом, являясь высшим должностным лицом Оренбургской области и Председателем областного Правительства, Губернатор не относится к самостоятельной организационно-правовой форме (элементу системы) региональных органов исполнительной власти.

На основании ст. 12 Закона Оренбургской области от 16 ноября 2009 года руководство работой органов исполнительной власти осуществляет Правительство Оренбургской области; министерства и иные органы испол-

нительной власти Оренбургской области подчиняются непосредственно Правительству Оренбургской области и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Таким образом, Губернатор как Председатель областного Правительства вправе координировать деятельность того или иного регионального органа исполнительной власти, но не руководить ей.

Контрольные вопросы

- 1. Охарактеризуйте современную систему органов исполнительной власти Оренбургской области.*
- 2. Раскройте статус Правительства Оренбургской области как высшего органа исполнительной власти.*
- 3. Охарактеризуйте полномочия Правительства Оренбургской области как органа общей компетенции.*
- 4. Особенности современной структуры органов исполнительной власти Оренбургской области.*

Тест рубежного контроля

1. Систему органов исполнительной власти Оренбургской области возглавляет:

- а) Законодательное Собрание Оренбургской области;
- б) Правительство Оренбургской области;
- в) Правительство РФ;
- г) Губернатор Оренбургской области.

2. Структуру органов исполнительной власти Оренбургской области утверждает:

- а) Законодательное Собрание Оренбургской области;
- б) Правительство Оренбургской области;
- в) Правительство РФ;

г) Губернатор Оренбургской области.

3. Правительство Оренбургской области имеет право издавать:

- а) указы и постановления;
- б) постановления и распоряжения;
- в) указы и распоряжения;
- г) постановления, распоряжения и указы.

4. В систему органов исполнительной власти Оренбургской области входят:

- а) министерства
- б) службы
- в) инспекции
- г) отделы.

Бланк ответов

№	а	б	в	г
1				
2				
3				
4				

Степень освоения материала модуля определяется суммой баллов, набранных обучающимся по результатам прохождения теста рубежного контроля.

В тесте рубежного контроля использованы задания базового уровня сложности, правильный ответ на каждое из которых оценивается в 1 балл. Следовательно, общая сумма баллов за выполнение тестовых заданий равна 4.

Студент считается успешно освоившим модуль, если он не допустил ни одной ошибки в тестовом задании.

Литература

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.] // Российская газета. – 1993. – 25 декабря. – № 237.
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. - Ст. 5005.
3. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 50. – Ст. 5953.
4. Устав (Основной Закон) Оренбургской области: закон Оренбургской области от 20.11.2000 № 724/213-ОЗ // Южный Урал. – 2000. - № 243. – 22 декабря.
5. О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области: закон Оренбургской области от 16 ноября 2005 года № 2706/470-III-ОЗ// Южный Урал. – 2005. - № 23. – 18 ноября.
6. О Правительстве Оренбургской области: закон Оренбургской области от 16 ноября 2009 года № 3223/740-IV-ОЗ // Южный Урал. – 2009. - № 175-181. – 28 ноября.
7. О внесении изменений в Закон Оренбургской области «О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области: закон Оренбургской области от 29.04.2015г. № 3191/847-V-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.04.2015.

8. Об утверждении положения о департаменте Оренбургской области по ценам и регулированию тарифов: указ Губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 года № 141-ук // Оренбуржье. – 2005. - № 198. – 22 декабря.

9. Об утверждении положения и численности комитета по делам архивов Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 года № 142-ук // Оренбуржье. – 2005. - № 199. – 24 декабря.

10. Об утверждении положения, структуры и предельной численности комитета по вопросам записи актов гражданского состояния Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 года № 143-ук // Оренбуржье. – 2005. - № 199. – 24 декабря.

11. Об утверждении положения об инспекции государственного строительного надзора Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 12. 04. 2007 г. № 41-ук // Оренбуржье. – 2007. - № 62. – 26 апреля.

12. Об утверждении положения об аппарате Губернатора и Правительства Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 30 апреля 2009 года № 81-ук // Оренбуржье. – 2009. - № 75. – 21 мая.

13. О возложении полномочий государственного органа Оренбургской области по управлению государственной гражданской службой Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 17.12.2009 № 245-ук // Оренбуржье. – 2009. – 24 декабря. - № 196.

14. Об утверждении положения о государственной жилищной инспекции по Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 15 февраля 2010 года № 25-ук // Оренбуржье. – 2010. - № 34. – 9 марта.

15. О структуре органов исполнительной власти Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 05.07.2010 № 128-ук // Оренбуржье. – 2010. - № 104. – 13 июля.

16. Об утверждении положения, структуры и предельной численности министерства здравоохранения Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 09.09.2010 № 184-ук // Оренбуржье. – 2010. - № 142. – 21 сентября.

17. О министерстве лесного и охотничьего хозяйства Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 19 января 2011 года № 16-ук // Оренбуржье. – 2011. - № 18. - 8 февраля.

18. О департаменте молодежной политики Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 20 сентября 2012 года № 627-ук // Оренбуржье. – 2012. - № 157. – 27 сентября.

19. Об утверждении положения о департаменте информационных технологий Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 15 января 2013 года № 18-ук // Оренбуржье. – 2013. - № 7. – 17 января.

20. Об утверждении положения, структуры и численности министерства внутреннего государственного финансового контроля Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 29 ноября 2013 года № 1027-ук // Оренбуржье. – 2013. - № 197. – 5 декабря.

21. Об утверждении положения о комитете по обеспечению деятельности мировых судей Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 03 июля 2015 года № 523-ук // Оренбуржье. – 2015. - № 84. – 9 июля.

Судебная практика

22. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»)) (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ.- 1999.- № 3.

Специальная литература

23. Макосейчук, Т. М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дисс.... канд. юрид. наук / Т. М. Макосейчук. - Челябинск, 2004.

24. Медведев, В. Н. Система исполнительной власти в Российской Федерации: Правовые аспекты обеспечения принципа единства: дисс. ...канд. юрид. наук / В. Н. Медведев. – М., 2004.

25. Опрятов, В. И. Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: На примере областей Центрального федерального округа: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В. И. Опрятов. - Воронеж, 2006.

26. Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. - Т.1 / Ю. Н. Стариков. - М., 2002.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2004 году в России была утверждена система и структура федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с которой количество федеральных органов исполнительной власти существенно сократилось. Появились федеральные министерства, основной целью деятельности которых являются определение государственной политики в порученной им сфере деятельности и нормотворчество; федеральные службы, основной функцией которых являются государственный контроль и надзор; федеральные агентства, призванные организовать оказание государственных услуг и управление государственным имуществом. В результате наряду с сокращением числа федеральных органов исполнительной власти произошло перераспределение полномочий между ними, упразднена часть дублирующих и избыточных функций этих органов власти.

Становление Российской Федерации как правового государства требует постоянного совершенствования механизма государственного управления. Указанное явление влечет необходимость модернизации отдельных элементов системы и структуры органов исполнительной власти.

Важное направление совершенствования системы государственного управления - реальное повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Решение этой задачи диктуется необходимостью обеспечить высокую организованность всех звеньев исполнительной власти и государственных служащих.