

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И ОТЛИЧИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.П. Дёмин

Северный институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Петрозаводск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

28 декабря 2022 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Разделение властей, исполнительная власть, публично-правовые образования, административно-правовой статус, федеральный орган исполнительной власти, государственное управление, территориальный орган, закон, подзаконный акт

Исследуются нормы действующего административного законодательства, на основании которых в перспективе возможно совершенствование организационно-правовых форм деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Предметом анализа избран дисбаланс в правовом регулировании их административно-правового статуса, вследствие которого управленческая деятельность становится нетранспарентной. Обосновано, что модернизация деятельности органов публичной власти требует формирования унифицированной структуры территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, определенной законом, а не подзаконными актами. Приводятся рекомендации по оптимизации структуры вертикали исполнительной власти, адекватные современной социально-экономической ситуации.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS AND DIFFERENCES IN THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE TERRITORIAL BODIES OF THE FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Andrey P. Demin

Northern Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Petrozavodsk, Russia

Article info

Received –

2022 December 28

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Separation of powers, executive power, public law formations, administrative-legal status, federal executive body, public administration, territorial body, law, by-law

The subject of the study is the norms of administrative legislation regulating the territorial features of public administration in Russia. The chosen topic receives a certain update against the background of the formation of the definition of "system of public authority", which is not fully covered at the doctrinal level. The purpose of the study is to assess the current state of legal regulation of the activities of territorial bodies of federal executive bodies. In the context of the functioning of the power vertical, there is a need to unify their administrative and legal status, since the unity of the public authority system is the achieved result of the constitutional reform of 2020.

Methodology and research methods. As the basis of the research methodology, the author chose the formal legal method, based on the established principles of dialectical cognition. With its help, the non-transparency of the organization of territorial bodies exercising the fullness of state administration in the subjects of the federation was revealed.

The main scientific results of the study are built around the hypothesis of excessive institutionalization of the territorial and central divisions of the executive authorities with the priority of subordinate legal regulation. It has been proved that in this case, both the efficiency of public administration and the trust in public law institutions on the part of civil society may decrease.

Conclusions. Based on the legal nature of the territorial bodies of the federal executive authorities, it can be concluded that they are in hierarchical subordination, but at the same time they are endowed with the full implementation of the powers attributed by law to their jurisdiction. In the absence of a single normative act that would detail the constitutional foundations for the exercise of public authority, most of them are established in the manner prescribed by the normative act issued by the entity that manages the activities of the relevant federal executive authority. This practice has hidden defects that reduce the effectiveness of public administration. The best way to create a transparent mechanism of public administration is to abandon the practice of legal regulation of the administrative and legal status of the territorial bodies of federal executive authorities by by-laws. By-laws may have a certain potential in terms of the distribution of powers within the structure of the territorial body of the federal executive authority, however, "status" norms should be present in the provisions of a separate federal law regulating the procedure for the establishment, transformation and liquidation of the territorial bodies of the federal executive authority.

1. Введение

Система административно-правовых средств, обеспечивающих эффективное функционирование исполнительной власти, в идеале должна гарантировать как сбалансированное государственное управление, так и обособленность публично-правовой и частно-правовой сфер общественных отношений. На вопросы совершенствования государственного управления справедливо обратил внимание Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г., которое стало отправной точкой для масштабной конституционной реформы, определившей долгосрочные перспективы развития государства¹. Уровневый механизм государственного управления, сформированный в соответствии с положениями Конституции РФ 1993 г., не в полном объеме учитывал современные реалии, поэтому его модернизация во время конституционной реформы была неизбежной.

Учеными-административистами обоснована необходимость формирования комфортного взаимодействия между обществом и государством [1, с. 6], совершенствования территориальных основ федерального государственного управления [2, с. 143], унификации конституционно-правовых моделей взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти [3,

с. 121]. Получили осмысление и конституционные основы взаимодействия между центральными и федеральными звеньями федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) [4, с. 198–199]. Однако аспекты, приведенные выше, детально в современной юридической литературе не исследованы и раскрыты только фрагментарно – в контексте их устойчивости [5], реализации отдельных функций [6], организационных отношений внутри системы [7]. Достаточно интересно, что необходимость принятия отдельного федерального закона, регламентирующего основы организации системы ФОИВ, была обоснована фактически сразу же после ее учреждения подзаконным актом (президентским указом) и до настоящего времени обладает научной актуальностью [8–10].

Система и структура органов исполнительной власти были созданы в 2004 г., для чего был издан специальный указ главы государства². В последующий период ее параметры корректировались в общей сложности 17 раз, однако этот процесс носил точечный характер. В тексте указа присутствует отсылка к конституционным положениям и нормам Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»³; приводится перечень государственных функций, которые рассредоточены между ФОИВ. Однако вопросам их территориальной организации и осуществлению управле-

¹ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // Российская газета. 2020. 16 янв.

² Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (по сост. на 20 ноября 2020 г.) // Российская газета. 2004. 10 марта.

³ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (принят Гос. Думой РФ 11 апреля 1997 г.) (по сост. на 28 декабря 2016 г., утратил силу) // Российская газета. 1997. 18 дек.

ния в пределах предоставленной компетенции существенного внимания в этом документе не уделяется, вследствие чего можно констатировать его рамочный характер.

В связи с изложенным представляется необходимым обратиться к исследованию административно-правового статуса территориальных органов ФОИВ. Тема исследования значительно актуализируется во взаимосвязи с особенностями организации их деятельности и оценки эффективности реализации возложенных на них функций и полномочий.

2. Организация деятельности ФОИВ и их территориальных органов в современных социально-экономических реалиях

В ходе конституционной реформы 2020 г. был поставлен ряд амбициозных целей, достижение которых невозможно в отсутствие эффективно функционирующей системы органов государственного управления. Ее эффективность может получить оценку несколькими способами: во-первых, по результатам анализа норм действующего законодательства; во-вторых, на основании результатов правоприменительной деятельности, характеризующих их активность в области выявления и пресечения правонарушений; в-третьих, на основании социологического измерения доверия органам государственной власти со стороны гражданского общества.

Применительно к нормам действующего законодательства, регламентирующим правовые основы деятельности территориальных органов ФОИВ, можно высказать следующие соображения. База для установления правового регулирования в данном случае представлена конституционными нормами, федеральными конституционными законами, федеральными законами и подзаконными нормативными актами. При этом в этих источниках уделено необходимое внимание функционированию непосредственно ФОИВ, тогда как их территориальные подразделения в сферу «статусного» правового регулирования чаще всего не попадают. Так, в силу ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Правительство РФ разрабатывает предложения о структуре ФОИВ, которые направляет главе государства. В современной конституционно-правовой конфигурации механизма разделения властей Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие

органов публичной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), утверждает структуру ФОИВ (ст. 83 Конституции РФ), осуществляет общее руководство деятельностью Правительства РФ (ч. 1 ст. 110 Конституции РФ). В ч. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» установлены принципы наделения Правительства РФ полномочиями, относящимися к сфере исполнительной власти. В законе закреплен перечень общих полномочий Правительства РФ и 13 специфических направлений его деятельности (например, в сфере охраны окружающей среды, борьбы с преступностью и др.). При этом, например, в ст. 22 закона предусмотрено 7 полномочий Правительства в области охраны окружающей среды и природопользования, однако среди них не названы такие, которые обладают организационной направленностью. Между тем Министерство природных ресурсов и экологии и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования включены в ту ветвь структуры ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ⁴. Из этого следует, что в перечень организационных полномочий Правительства РФ должны входить такие, которые относятся к сфере правового обеспечения их деятельности. При этом Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии утверждено постановлением Правительства РФ, в его структуре выделены только департаменты по основным направлениям деятельности. Создание территориальных органов министерства предусмотрено только в целях координации деятельности подведомственных ему федеральных служб. Для сравнения, в Федеральном законе «Об охране окружающей природной среды»⁵ содержится отсылочная норма, относящая к субъектам, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды, органы, поименованные в Конституции РФ и Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Соответственно, характеристика функционального предназначения и содержания полномочий этих субъектов искусственно вынесены на подзаконный уровень. Это порождает потенциальные пробелы в правовом регулировании, возможную произвольную реализацию полномочий, а также вероятное коррупциогенное воздействие на объект их

⁴ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (по сост. на 20 октября 2022 г.) // Российская газета. 2020. 22 янв.

⁵ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды» (принят Гос. Думой 26 декабря 2001 г.) (по сост. на 26 августа 2022 г.) // Российская газета. 2002. 11 янв.

осуществления. Например, Министерством природных ресурсов и экологии утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования⁶, а также Типовое положение об ее территориальном органе⁷, а их совместными приказами – нормативные акты о территориальных органах Росприроднадзора. В свою очередь Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти⁸ содержит лишь рамочные положения и о структуре ФОИВ, и о ее территориальных органах.

Резюмируя, отметим, что основные положения, регламентирующие деятельность ФОИВ, имеют нормативную базу на конституционном или законодательном уровне, тогда как вопросы осуществления деятельности их территориальных органов заknуты на уровне подзаконного регулирования.

Приведенный многоступенчатый механизм юридического оформления полномочий территориальных органов ФОИВ достаточно сложен, непрозрачен и создает четкие представления только об их территориальной юрисдикции. На этот недостаток уже обращали внимание исследователи [11–13]. Хотя в современный период многие административные процедуры получили упрощенную и наглядную схему осуществления, в полном объеме деятельность территориальных органов ФОИВ не алгоритмизирована. Непосредственно структура ФОИВ, которая традиционно сложилась в механизме государственного управления, включает федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства, между которыми выстроена иерархия подчиненности, позволяющая решать актуальные проблемы, возникающие при осуществлении функций управления.

Это приводит к возникновению споров административно-правового характера, при рассмотрении которых суды нередко встают на сторону хозяйствующих субъектов или граждан, обжалующих законность действий должностных лиц территориальных органов ФОИВ. Например, в 2021 г. судами рассмотрено свыше 195 тыс. административных исков,

возникающих из административных и иных публичных правоотношений, по 141 тыс. из них вынесено решение об удовлетворении заявленных требований⁹. Это означает, что, сложившийся правоприменительный стереотип (произвольное применение контрольных и надзорных полномочий территориальными органами ФОИВ) продолжает сохраняться, что приводит к непропорциональному и незаконному ограничению прав и законных интересов граждан и организаций.

Кроме того, при данных обстоятельствах доверие граждан системе органов публичной власти в целом и территориальным органам ФОИВ в частности остается недостаточно высоким [14, с. 164]. По данным социологических исследований, максимальное доверие у граждан вызывает деятельность главы государства, тогда как рейтинги ФОИВ низки, уровень институционального доверия им не превышает 48 % [15; 16].

На основании изложенного выше, можно сделать промежуточный вывод о том, что в новых социально-экономических реалиях деятельность ФОИВ получила рамочную правовую регламентацию, выполненную по общей схеме. В их внутренней структуре выделен центральный аппарат и территориальные органы, наделенные необходимым объемом полномочий в пределах субъекта федерации или федерального округа. Территориальные органы и выделенные в их структуре управления осуществляют эти полномочия, руководствуясь подзаконными актами, что снижает эффективность их деятельности или не позволяет создать представления о ней.

3. Правовая характеристика административно-правового статуса территориальных органов ФОИВ

В современный период реорганизацию системы и структуры ФОИВ можно признать соответствующей сложившейся конституционно-правовой конфигурации разделения властей. Прошедшими практическую апробацию способами модернизации оказались как образование новых ФОИВ, так и перераспределение отдельных функций или подведом-

⁶ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования» (по состоянию на 28 декабря 2020 г.) // Российская газета. 2004. 31 авг.

⁷ Приказ Минприроды РФ от 24 марта 2020 г. № 159 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» // Российская газета. 2020. 12 сент.

⁸ Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (по состоянию на 18 марта 2022 г.) // Российская газета. 2005. 2 авг.

⁹ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2021 года. М.: Судеб. департамент при Верхов. Суде РФ, 2022. С. 54.

ственности действующих ФОИВ. Упразднение части из них (например, ФСКН России в 2016 г.) не означает одновременной ликвидации соответствующих публичных функций. Для территориальных органов ФОИВ эти процедуры обладают определенной важностью, поскольку влияют на реализацию соответствующих полномочий в сфере осуществления государственного управления в определенном регионе или федеральном округе. Именно территориальные органы обеспечивают надлежащее функционирование того ФОИВ, в структуре которого они состоят, и непосредственно они должны решать задачи, отнесенные к его компетенции на определенной территории. Наличие территориальных звеньев обеспечивает оснащенность субъектов государственного управления механизмом, который способствует организации процесса исполнительно-распорядительной деятельности [17].

Понятие территориального ФОИВ на нормативном уровне не раскрыто: в п. 5.1 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти он определяется как государственный орган, находящийся в подчинении ФОИВ. В правовой доктрине понятие «орган государства» получило осмысление как звено механизма государства [18, с. 86] и как коллектив, являющийся самостоятельной частью государственного аппарата [19, с. 154].

Деятельность территориальных органов ФОИВ имеет пространственное ограничение, которым подчинен масштаб реализации функций и полномочий, предоставленных ФОИВ, подразделением которого они являются. При этом они выступают самостоятельным субъектом административно-правовых отношений, реализуя властные и организационно-распорядительные полномочия, и их деятельность чаще всего организуется на основе единоначалия. Полномочия территориального органа производны от полномочий соответствующего ФОИВ.

В научной литературе сформулированы определения территориальных органов ФОИВ, базирующиеся на признании их вертикально подчиненными структурными подразделениями ФОИВ [20, с. 10], организационно-территориального обособления и географического рассредоточения в целях реализа-

ции функций и полномочий соответствующего ФОИВ [21, с. 28], иерархической подчиненности вышестоящим органам [22, с. 161]. Содержание их административно-правового статуса можно рассмотреть с учетом традиционно сложившегося отождествления этой дефиниции с категорией административной правосубъектности. При том условии, что понятие «субъект права» обладает межотраслевой юридической природой [23, с. 35], в административном праве субъект – это участник управленческих отношений.

Соответственно, статус участника управленческих отношений регулируется нормами административного права, рассредоточенными в федеральных законах и нормативных актах органов исполнительной власти, имеющих конституционно-правовую основу и базирующихся на реализованной в государственном механизме концепции осуществления государственного управления. Составными блоками этого статуса выступают компетенция и полномочия, права и обязанности, основные направления деятельности, а также элементы публично-правовой ответственности. Правоограничения и объем ответственности перед обществом справедливо признаются необходимыми элементами административно-правового статуса территориальных органов ФОИВ [24, с. 118]. И это находит подтверждение в нормах действующего законодательства: например, в соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О полиции»¹⁰ на нее возложены обязанности отчитываться о своей деятельности перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов федерации, муниципальными образованиями и гражданами. В целях организационного обеспечения этой деятельности введена в действие инструкция, утвержденная приказом МВД России¹¹.

Иными словами, административно-правовой статус территориального органа ФОИВ сформировался в системе действующего правового регулирования как совокупность функциональных прав и обязанностей, посредством которых обеспечивается надлежащая реализация предоставленных законом компетенции и полномочий ФОИВ, структурным подразделением которых они являются в соответствии с нормативным актом, определяющим основные направления их деятельности. Единая система

¹⁰ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (принят Гос. Думой 28 января 2011 г.) (по сост. на 21 декабря 2021 г.) // Российская газета. 2011. 10 февр.

¹¹ Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведению отчетов должностных лиц терри-

ториальных органов МВД России» (по сост. на 25 января 2021 г.) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL: <https://docs.cntd.ru/document/902298668> (дата обращения: 21.12.2022).

публичной власти как нормативное понятие в современный период не завершило эволюционного развития [25], поэтому в перспективе можно прогнозировать возникновение тенденции к определенной унификации «статусных» нормативных актов с отдачей приоритета законодательному, а не подзаконному регулированию этой проблематики. Например, учеными обоснована необходимость принятия Федерального закона «О публичной администрации в РФ» [26]; при этом предложена дефиниция «административно-публичные органы», охватывающая как ФОИВ, так и их территориальные подразделения. Несмотря на то, что использование новой терминологии не повлечет за собой кардинального изменения содержания той деятельности, к которой она применяется, данное обстоятельство позволяет предположить дальнейшее усложнение административно-правового регулирования правосубъектности как ФОИВ, так и их территориальных подразделений.

4. Организационно-правовые формы территориальных органов ФОИВ

Проанализировав особенности структуры ФОИВ, можно согласиться с авторами, утверждающими, что в ней выделены типичные и нетипичные территориальные органы [27]. Применительно ни к одним, ни к другим не установлены кардинальные различия в правовом регулировании [28]. Несмотря на многочисленные трансформации как самих ФОИВ, так и их территориальных органов, мотивированные необходимостью построения эффективной модели государственного управления [29], существенной дихотомии в управленческих и административно-правовых отношениях с их участием не возникло.

В современный период типичными территориальными органами ФОИВ выступают управления (в зависимости от подведомственности – главные, линейные, межрегиональные, региональные, территориальные), департаменты (по профилю деятельности), отделения и отделы (могут создаваться как структурные подразделения территориальных органов ФОИВ на определенном уровне). В качестве нетипичных исследователи называют военные комиссариаты и инспекции [21, с. 91–100; 30]. Как представляется, различия между ними носят терминологический характер, а сходство определяется общим принципом вертикальной подчиненности, а также юридико-техническими аспектами правовой регламентации управленческой деятельности.

Для терминологической унификации представляется логичным использовать прием, посредством

которого в структуре ФОИВ независимо от того, какой субъект осуществляет руководство их деятельностью, выделялись бы территориальные управления. В их составе, в свою очередь, возможно обособление отделов, находящихся с ними в отношениях субординации. Такая структура обладает терминологической простотой и математической точностью; при ее использовании функциональный состав полномочий территориального органа ФОИВ получил бы рассредоточение, а распределенная в пространственном аспекте компетенция ФОИВ – интеграцию и единообразную реализацию.

Государственное управление как процесс в современный период не урегулировано нормами права, поэтому оно осуществляется с использованием той правовой базы, которая создана для реализации полномочий в этой сфере. Концентрация полномочий исполнительной власти исключительно в статусе субъектов, которые имеют право ее осуществлять, требует некоторых преобразований, затрагивающих организационно-правовые формы территориальных органов ФОИВ. Те из них, которые перечислены выше (управление, отдел), могут быть названы ординарными или стандартными. В свою очередь, формирование экстраординарных или нестандартных требуется только в тех случаях, когда существует объективная потребность на определенной территории и в связи с неожиданно возникшими обстоятельствами (например, в 2022 г. такие прецеденты были на территории провозглашенных новых субъектов Российской Федерации: Донецкой и Луганской народных республик, Херсонской области).

5. Выводы

Исходя из юридической сущности территориальных органов ФОИВ, можно заключить, что они находятся в иерархической подчиненности, но при этом наделяются полнотой реализации полномочий, отнесенных законом к их подведомственности. В отсутствие единого нормативного акта, который бы детализировал конституционные основы осуществления публичной власти, большинство из них учреждаются в порядке, предусмотренном нормативным актом, изданным субъектом, осуществляющим руководство деятельностью соответствующего ФОИВ. Эта практика имеет скрытые дефекты, которые снижают эффективность государственного управления.

В подсистеме ФОИВ территориальные органы выступают основными участниками административно-правовых отношений, возникающих при осуществлении ими полномочий в области государственного управления, локализованной в пределах субъек-

екта федерации (нескольких субъектов, федерального округа). Их совокупная юрисдикция охватывает всю территорию государства, а компетенция распределяется с учетом географического (пространственного) фактора.

В целях создания прозрачного механизма государственного управления имеется потребность в унификации структуры территориальных органов ФОИВ с сохранением в ней двух стандартных единиц – управлений (на уровне субъекта федерации) и отделов (подразделений внутри управлений, наделенных профильными полномочиями, реализующимися на конкретной территории).

Наилучшим способом создания прозрачного механизма государственного управления видится отказ от практики правового регулирования административно-правового статуса территориальных органов ФОИВ подзаконными актами. Подзаконные акты могут обладать определенным потенциалом в части распределения полномочий внутри структуры территориального органа ФОИВ, однако «статусные» нормы должны присутствовать в положениях отдельного федерального закона, регулирующего порядок учреждения, преобразования и ликвидации территориальных органов ФОИВ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Соболева Ю. В. Административно-правовой статус негосударственных организаций : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю. В. Соболева. – Саратов, 2018. – 434 с.
2. Черкасов К. В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук / К. В. Черкасов. – М., 2009. – 600 с.
3. Чураков К. В. Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти : дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Чураков. – Белгород, 2010. – 178 с.
4. Чепрасов К. В. Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Российской Федерации: сущность, развитие, конституционно-судебное влияние : дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Чепрасов. – Барнаул, 2014. – 246 с.
5. Спиридонов П. Е. Современные вопросы развития системы федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации / П. Е. Спиридонов // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 6. – С. 96–103.
6. Ведяшкин С. В. Правозащитная и правоохранительная функции федеральных органов исполнительной власти / С. В. Ведяшкин // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 6. – С. 87–95.
7. Скворцова А. П. О системе органов исполнительной ветви власти в Российской Федерации / А. П. Скворцова, Т. Я. Конякина, С. В. Гусева // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 5. – С. 203–206.
8. Лапина М. А. Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти / М. А. Лапина // Право и политика. – 2005. – № 10. – С. 12–17.
9. Стариков Ю. Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарентного законодательства или правительственных процедур? / Ю. Н. Стариков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2016. – № 3. – С. 16–57.
10. Тихомиров Ю. А. Векторы управления в фокусе права / Ю. А. Тихомиров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 1. – С. 136–159.
11. Мифтахов Р. Л. Факторы, влияющие на реформирование федеральных органов исполнительной власти / Р. Л. Мифтахов // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – № 4. – С. 158–161.
12. Кнутов А. В. Полномочия федеральных органов исполнительной власти / А. В. Кнутов, Л. Х. Синятулина // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 1. – С. 109–125.
13. Петров М. П. Вопросы совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти / М. П. Петров // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 1. – С. 74–80.
14. Москаев А. Н. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: вопросы теории : дис. ... канд. юрид. наук / А. Н. Москаев. – М., 2008. – 210 с.
15. Мерсиянова И. В. Доверие граждан к деятельности государственных служащих / И. В. Мерсиянова, Е. Н. Якимец, Е. И. Пахомова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 98–119.

16. Ярошенко Г. В. Институциональное доверие в оценках студенческой молодежи / Г. В. Ярошенко, А. С. Рева, А. Д. Тур // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2021. – № 3. – С. 248–253. – DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-3-248-253.
17. Козлов Ю. М. Исполнительная власть: сущность, функции / Ю. М. Козлов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 1992. – № 4. – С. 8–24.
18. Матузов Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2004. – 542 с.
19. Бахрах Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2007. – 672 с.
20. Овсянко Д. М. Административное право / Д. М. Овсянко. – М. : Норма, 2002. – 401 с.
21. Захарова М. А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук / М. А. Захарова. – Саратов, 2016. – 241 с.
22. Смирнов Д. А. Принципы российского налогового права / Д. А. Смирнов. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 312 с.
23. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2007. – 342 с.
24. Россинский С. Б. Административное право / С. Б. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2017. – 640 с.
25. Кожевников О. А. Единая система публичной власти: дискуссионные оценки нормативной регламентации / О. А. Кожевников, А. Н. Костюков, А. А. Ларичев // Правоприменение. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 49–62. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62.
26. Стахов А. И. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса / А. И. Стахов, И. В. Ландерсон, Д. Г. Домрачев // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 55–77. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77.
27. Фролов И. В. О типах административно-правового управления / И. В. Фролов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2014. – № 3. – С. 83–95.
28. Фирсов М. В. Правовые основы функционирования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / М. В. Фирсов // Бизнес в законе. – 2016. – № 5. – С. 152–156.
29. Корчагина К. А. Некоторые проблемы построения эффективной структуры и системы федеральных органов исполнительной власти / К. А. Корчагина // Философия права. – 2019. – № 2. – С. 7–13.
30. Копылова О. Н. Организация деятельности территориальных органов ФСИН России: проблемы и перспективы / О. Н. Копылова // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2015. – № 1. – С. 37–40.

REFERENCES

1. Soboleva Yu.V. *Administrative and legal status of non-governmental organizations*, Doct. Diss. Saratov, 2018. 434 p. (In Russ.).
2. Cherkasov K.V. *Public administration at the level of the federal district: administrative and legal research*, Doct. Diss. Moscow, 2009. 600 p. (In Russ.).
3. Churakov K.V. *Constitutional and legal models of interaction between the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation and federal government authorities*, Cand. Diss. Belgorod, 2010. 178 p. (In Russ.).
4. Cheprasov K.V. *Constitutionalization of interaction between federal executive authorities and executive authorities of the Russian Federation: essence, development, constitutional and judicial influence*, Cand. Diss. Barnaul, 2014. 246 p. (In Russ.).
5. Spiridonov P.E. Modern issues of development of the system of federal executive authorities in the Russian Federation. *Vestnik Universiteta im. O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2019, no. 6, pp. 96–103. (In Russ.).
6. Vedyashkin S.V. Human rights advocacy and law-enforcement functions of the federal government authorities. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2019, no. 6, pp. 87–95. (In Russ.).
7. Skvortsova A.P., Konyakina T.Ya., Guseva S.V. On the system of executive branch authorities in the Russian Federation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2018, no. 5, pp. 203–206. (In Russ.).

8. Lapina M.A. Administrative reform: analysis of the first results and problems facing the subjects of executive power. *Pravo i politika = Law and Politics*, 2005, no. 10, pp. 12–17. (In Russ.).
9. Starilov Yu.N. The system of federal executive bodies: formation in order of transparent lawmaking or government procedures?. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya "Pravo" = Bulletin of the Voronezh State University. Series "Law"*, 2016, no. 3, pp. 16–57. (In Russ.).
10. Tikhomirov Yu.A. Control vectors in the focus of law. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2019, no. 1, pp. 136–159. (In Russ.).
11. Miftakhov R.L. Factors influencing the reformation of federal executive authorities. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii = Bulletin of Economics, Law and Sociology*, 2016, no. 4, pp. 158–161. (In Russ.).
12. Knutov A.V., Sinyatullina L.Kh. Federal executive bodies' powers: quantitative analysis and classification. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2018, no. 1, pp. 109–125. (In Russ.).
13. Petrov M.P. Issues of improving the structure of federal executive authorities. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii = Bulletin of the Saratov State Law Academy*, 2012, no. 1, pp. 74–80. (In Russ.).
14. Moskaev A.N. *Law enforcement activities of executive authorities: theory questions*, Cand. Diss. Moscow, 2008. 210 p. (In Russ.).
15. Mersiyanova I.V., Yakimets E.N., Pakhomova E.I. Citizens' trust public servants' performance. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2012, no. 4, pp. 98–119. (In Russ.).
16. Yaroshenko G.V., Reva A.S., Tur A.D. Institutional trust in the assessments of student youth. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski = State and Municipal Management. Scholar Notes*, 2021, no. 3, pp. 248–253. DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-3-248-253. (In Russ.).
17. Kozlov Yu.M. Executive power: essence, functions. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo = Bulletin of the Moscow University. Series 11. Law*, 1992, no. 4, pp. 8–24. (In Russ.).
18. Matuzov N.I., Malko A.V. *Theory of state and law*. Moscow, Yurist Publ., 2004. 542 p. (In Russ.).
19. Bakhrakh D.N. *Administrative law of Russia*. Moscow, Eksmo Publ., 2007. 672 p. (In Russ.).
20. Ovsyanko D.M. *Administrative law*. Moscow, Norma Publ., 2002. 401 p. (In Russ.).
21. Zakharova M.A. *Administrative and legal status of territorial bodies of federal executive bodies*, Cand. Diss. Saratov, 2016. 241 p. (In Russ.).
22. Smirnov D.A. *Principles of Russian tax law*. Moscow, Yurlitinform Publ., 2009. 312 p. (In Russ.).
23. Chirkin V.E. *Legal entity of public law*. Moscow, Norma Publ., 2007. 342 p. (In Russ.).
24. Rossinsky S.B., Starilov Yu.N. *Administrative law*. Moscow, Norma Publ., 2017. 640 p. (In Russ.).
25. Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A. Unified system of public authority: debatable aspects of legal regulation. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 49–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62. (In Russ.).
26. Stakhov A.I., Landerson I.V., Domrachev D.G. Public administration in Russia as a subject of administrative procedure. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 55–77. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77. (In Russ.).
27. Frolov I.V. On the types of administrative and legal management. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo» = Bulletin of the Voronezh State University. Series "Law"*, 2014, no. 3, pp. 83–95. (In Russ.).
28. Firsov M.V. Legal basis for the functioning of territorial bodies of federal executive authorities. *Biznes v zakone*, 2016, no. 5, pp. 152–156. (In Russ.).
29. Korchagina K.A. Some of the problems of building an effective system and structure of federal executive bodies. *Filosofiya prava = Philosophy of Law*, 2019, no. 2, pp. 7–13. (In Russ.).
30. Kopylova O.N. Organization of activities of territorial bodies of the Federal Penitentiary Service of Russia: problems and prospects. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie*, 2015, no. 1, pp. 37–40. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дёмин Андрей Павлович – кандидат юридических наук, директор центра дополнительного образования

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Andrey P. Demin – PhD in Law, Director, Centre of Additional Education

Северный институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

185034, Россия, г. Петрозаводск, ул. Онежской флотилии, 51

E-mail: demin.mail@yandex.ru

SPIN-код РИНЦ: 8954-0343; AuthorID: 309759

Northern Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

51, Onezhskoi flotilii ul., Petrozavodsk, 185034, Russia

E-mail: demin.mail@yandex.ru

RSCI SPIN-code: 8954-0343; AuthorID: 309759

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Дёмин А.П. Организационно-правовые формы и отличия административно-правового статуса территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации / А.П. Дёмин // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 65–74. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).65-74.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Demin A.P. Organizational and legal forms and differences in the administrative and legal status of the territorial bodies of the federal executive authorities of the Russian Federation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 65–74. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).65-74. (In Russ.).