

На правах рукописи

Лапин Константин Алексеевич

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС  
ОТРАСЛЕВЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ  
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва - 2011

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права Московского городского университета управления Правительства Москвы

**Научный руководитель:** Заслуженный юрист Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, профессор  
**Казанчев Юрий Дмитриевич**

**Официальные оппоненты:** Заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
**Гранкин Игорь Васильевич**

кандидат юридических наук  
**Павленко Наталия Николаевна**

**Ведущая организация:** юридический факультет им. М.М. Сперанского  
Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте  
Российской Федерации

Защита состоится 7 апреля 2011 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д.002.002.02 в Институте государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д.10.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д.10.

Автореферат разослан \_\_ марта 2011 года

Ученый секретарь  
Диссертационного совета  
кандидат юридических наук



Е.В. Поницова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Успешное решение вопросов социально-экономической и культурной жизни населения на территории субъектов Российской Федерации во многом зависит от реализации провозглашенного в Конституции Российской Федерации (ст.10) принципа разделения властей. Важное место в системе разделения властей занимают исполнительные органы государственной власти, обладающие в качестве постоянно действующих органов власти значительными полномочиями по реализации положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации.

Правовой статус исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяется положениями Конституции России и федеральных законов, нормами конституций (уставов), законов и других правовых актов соответствующих субъектов Российской Федерации. Содержание правового статуса исполнительных органов государственной власти позволяет им достаточно эффективно работать в сфере нормотворчества, исполнительно-распорядительной и контрольной деятельности. Об этом свидетельствует опыт организации государственного управления на территории города Москвы.

В интересах более предметного решения задач, связанных с организацией государственного управления на территории города Москвы, нормативно-правовыми актами столицы предусмотрено создание отраслевых органов исполнительной власти. Таковыми, в соответствии с законодательством столицы Российской Федерации, являются департаменты, комитеты, главные управления и управления города Москвы. Их правовой статус определяется Уставом города Москвы, законами города Москвы, указами Мэра и постановлениями Правительства Москвы. В соответствии с указанными

нормативно-правовыми актами к их задачам отнесено решение вопросов, связанных с обеспечением проведения политики Москвы в соответствующих сферах социально-экономической и культурной жизни, осуществлением исполнительно-распорядительных функций в отношении органов, учреждений, организаций и предприятий, подведомственных Правительству Москвы, а иногда – и управлением имуществом в пределах полномочий, переданных им Правительством Москвы.

Однако анализ действующего законодательства Москвы свидетельствует, что однотипные отраслевые органы исполнительной власти имеют различную структуру, отличаются различным объемом и содержанием полномочий, которые зачастую не корреспондируют к полномочиям других, даже смежных по функциям, органов исполнительной власти.

В интересах дальнейшего совершенствования организации деятельности отраслевых органов исполнительной власти города Москвы, учитывающей особенности их отношений с другими органами власти как по вертикали, так и по горизонтали, необходима унификация структуры и содержания их правового статуса.

Однако для этого необходимо определить сущность и содержание конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы, сформировать наиболее оптимальный вариант его отражения в нормативных актах столицы. К сожалению, ни в одном правовом акте, регламентирующем деятельность органов исполнительной власти города Москвы, не содержится исчерпывающей их характеристики.

Насущной задачей является, кроме того, законодательное закрепление роли и места отраслевых органов исполнительной власти города Москвы в действующей «вертикали» государственной власти Российской Федерации. С учетом того, что их деятельность имеет существенное значение для реализации конституционного принципа единства исполнительной власти в Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, особое значение приобретает нормативно-правовая регламентация

взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти города Москвы с федеральными органами исполнительной власти.

В равной мере актуальным является формирование нормативно-правовой базы для организации взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти с исполнительными органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Москвы, прежде всего при реализации последними отдельных государственных полномочий.

Этими обстоятельствами объясняется выбор темы исследования, его цели и методология работы с нормативно-правовыми источниками и литературой, содержание сделанных выводов и предложений по совершенствованию конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы.

**Степень разработанности темы исследования.** Проблематика сущности и содержания конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти федерального и регионального уровня привлекает внимание многих исследователей.

В дореволюционный период силами русских ученых А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, С.А. Корфа и других проводились исследования с целью выявить особенности организации государственного управления в России. Это было обусловлено необходимостью изучения действовавших в тот период органов верховного и подчиненного управления. В советское время были заложены фундаментальные основы исследования организации и деятельности органов исполнительной власти, что нашло свое отражение в трудах Г.В. Атаманчука, П.Т. Василенкова, М.П. Ирошникова, Ю.М. Козлова, Т.П. Коржихиной, Б.М. Лазарева, А.И. Лепешкина, А.А. Нелидова, В.С. Прониной, Т.М. Смирновой, В.А. Цикулина и других.

В современный период существенный научный вклад в разработку общетеоретических вопросов организации и деятельности органов исполнительной власти внесли работы С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.Н. Барцица, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, Р.Ф. Васильева, Ю.А. Веденеева,

В.А. Виноградова, А.А. Гришковца, Н.М. Добрынина, Ю.Д. Казанчева, А.Н. Кокотова, А. А. Кондрашева, М.М. Курманова, О.Е. Кутафина, В.И. Майорова, Ю.В. Манахова, М.А. Митюкова, В.В. Невинского, А.Ф. Ноздрачева, И.И. Овчинникова, Б.В. Россинского, С.С. Собянина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, В.И. Фадеева, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, В.А. Черепанова, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко и других.

Отдельные вопросы правовой регламентации статуса федеральных и региональных органов исполнительной власти стали предметом диссертационных исследований Ф.М. Аляутдинова, М.Н. Горбунова, Е.В. Ионовой, В.Н. Медведева, А.И. Пиценко, О.И. Чепунова, Э.Т. Шарафуллиной и др.

Проблемы законодательного закрепления организации и деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации рассматривались в диссертационных работах Гошуляка В.В., И.А. Деминой, Т.М. Макосейчук, Меркулова Е.С., В.И. Опряткова, А.А. Старовойтова, Д.В. Шахова.

Наиболее важные вопросы конституционно-правового регулирования взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти с вышестоящими органами исполнительной власти и органами местного самоуправления анализировались в исследованиях А.В. Акчуриной, А.В. Жеребцова, Н.Л. Пешина, Сомовой О.А., Н.В. Ханова и др.

Однако в научной юридической литературе отсутствует комплексный, всесторонний анализ конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе. Имеющиеся по данной проблеме работы во многом утратили свою актуальность, что связано с изменениями в федеральном и региональном законодательстве. Отдельные конституционно-правовые аспекты организации и деятельности отраслевых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации до сих пор остаются недостаточно исследованными.

Это положение в полной мере относится и к Москве. Даже в диссертационных исследованиях, посвященных проблемам правовой

регламентации статуса органов государственной власти столицы Российской Федерации, вопросы организации и деятельности отраслевых органов исполнительной власти либо вообще не рассматривались, либо их авторы обращались к анализу только административно-правового положения этих органов. Поэтому всестороннее исследование вопросов организации и деятельности отраслевых органов исполнительной власти столицы Российской Федерации, по мнению диссертанта, требует теоретического осмысления и практического разрешения.

**Теоретическую базу исследования** составили положения и концепции, сформулированные в трудах по теории государства и права, конституционному, административному и муниципальному праву, а также материалы научных и научно-практических конференций по различным аспектам исследуемого материала.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы. Особое внимание при этом уделяется взаимодействию этих органов с вышестоящими органами исполнительной власти и органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

**Предметом исследования** являются нормы права, устанавливающие конституционно-правовой статус отраслевых органов исполнительной власти города Москвы, а также сложившаяся практика их реализации при формировании и деятельности указанных органов исполнительной власти, а также организации взаимодействия с вышестоящими органами исполнительной власти и органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве.

**Цель исследования** - исследовать теоретические и практические вопросы, касающиеся конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти Москвы, выработать оптимальную модель их

организации и деятельности для наиболее эффективного решения важнейших вопросов социально-экономической и культурной жизни населения столицы.

Для осуществления указанной цели предполагается решить следующие **задачи:**

- дать историко-теоретическую характеристику исполнительной власти как института конституционного права России;

- раскрыть конституционно-правовой статус отраслевых органов исполнительной власти Москвы, показать их место и роль в системе органов исполнительной власти Российской Федерации и в системе региональных органов государственной власти;

- исследовать содержание и сущность конституционных принципов, на основе которых осуществляется правовая регламентация организации и деятельности отраслевых органов исполнительной власти города Москвы;

- на основе изучения действующего федерального и регионального законодательства дать целостное представление о системе взаимоотношений отраслевых органов исполнительной власти города Москвы с вышестоящими органами исполнительной власти, а также с органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве;

- выявить основные проблемы реализации законодательства по вопросам организации и деятельности отраслевых органов исполнительной власти Москвы в современный период;

- выработать научно обоснованные предложения, которые могут иметь практическое значение для совершенствования нормативного закрепления конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы.

**Нормативная и эмпирическая база исследования.** Нормативную базу исследования составили положения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации, правовых актов федеральных органов исполнительной власти, Устава города Москвы, иные нормативные правовые



акты органов государственной власти Москвы, судебная практика высших судебных органов Российской Федерации и судебных органов Москвы. Эмпирическую базу исследования составили практика деятельности отраслевых органов исполнительной власти Москвы и органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Москвы.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные методы познания: диалектический, сравнительно-исторический, системный, формально-логический. В ходе научного исследования использовались формально-юридический, нормативно-логический и другие современные методы изучения правовых норм и практики их реализации.

В ходе исследования применялся системно-функциональный подход к исследованию системы отраслевых органов исполнительной власти города Москвы, их полномочий и организации деятельности. Именно в таком контексте отраслевые органы исполнительной власти столицы объективно рассматриваются в качестве звеньев единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Формально-юридический метод активно использовался для анализа норм права, регламентирующих вопросы построения и функционирования отраслевых органов исполнительной власти города Москвы.

Основополагающим и интегрирующим методом данной работы явился метод сравнительно-правового анализа, с помощью которого наиболее полно раскрыт механизм взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти города Москвы с исполнительными органами государственной власти Российской Федерации и исполнительными органами местного самоуправления.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что в нем:

- впервые предпринята попытка комплексного анализа содержания конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы, обобщения практики его нормативного закрепления и использования полученных результатов в развитии теоретических положений и

разработки практических рекомендаций по совершенствованию организации и деятельности указанных органов власти;

- определена правовая природа формирования и деятельности отраслевых органов исполнительной власти, степень реализации в их современной системе и процедурах работы конституционных принципов организации публичной власти в центре и на местах;

- выявлены конституционно-правовые признаки, определяющие место и роль отраслевых органов исполнительной власти Москвы в действующей системе «вертикали» власти Российской Федерации;

- проведено исследование специфического механизма координации и взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти города Москвы с вышестоящими органами исполнительной власти, прежде всего – с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;

- сделан анализ правовых предписаний, регламентирующих вопросы взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти города Москвы с исполнительными органами местного самоуправления, особенно при осуществлении последними переданных им отдельных государственных полномочий;

- впервые введены в научный оборот положения законодательства города Москвы по предмету исследования и действующая практика его реализации;

- сформулированы научно обоснованные предложения по совершенствованию конституционно-правовой регламентации статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы, совершенствованию их деятельности по выполнению исполнительно-распорядительных функций в определенных сферах управления городским хозяйством.

По результатам исследования сформулированы теоретические положения, практические выводы и рекомендации, которые **выносятся на защиту:**

1. Анализ научных трудов отечественных и зарубежных государствоведов показывает, что в современной науке конституционного права отсутствует достаточно сложившееся определение конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти городов федерального значения и города Москвы, в частности. В этой связи соискатель предлагает обоснованную в исследовании авторскую позицию по этому вопросу. Он считает, что конституционно-правовой статус отраслевого органа исполнительной власти города Москвы – это совокупность правовых норм, содержащихся в Конституции Российской Федерации и созданных на её основе нормативных актах, характеризующих этот орган как часть государственного механизма, устанавливающих цели его деятельности, полномочия и порядок деятельности, а также основания и меры ответственности перед государством в лице его органов и должностных лиц.

2. Кроме того, учитывая сложившуюся практику деятельности отраслевых органов исполнительной власти городов федерального значения и, безусловно, города Москвы, автор полагает, что на содержание их правового статуса существенное влияние оказывает степень нормативной регламентации вопросов организации взаимодействия указанных органов с федеральными органами исполнительной власти, в том числе и в рамках договорных отношений по поводу передачи ими друг другу части своих полномочий.

3. В связи с тем, что в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающие возможность путем заключения соглашений передавать осуществление части своих полномочий как федеральными органами исполнительной власти соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так и наоборот, правом контроля за выполнением таких соглашений обладают только федеральные органы исполнительной власти, диссертант считает необходимым дополнить положения указанного Федерального закона нормой, наделяющей

соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации аналогичным полномочием. Автор при этом исходит из презумпции того, что договорные отношения между органами исполнительной власти города Москвы, в частности, реализуемые в соответствующих сферах отраслевыми органами исполнительной власти столицы, и федеральными органами исполнительной власти, предусматривают их взаимное право осуществлять контроль за выполнением другой стороной всех условий подобных соглашений.

4. В целях увеличения возможностей реализации инициатив города Москвы как в решении общегосударственных задач, так и вопросов, затрагивающих ключевые интересы города Москвы как субъекта Российской Федерации и столицы России, диссертант полагает целесообразным осуществить положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и других нормативно-правовых актов о предоставлении органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации права принимать нормативные правовые акты, устанавливающие порядок их взаимодействия и координации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Автор исследования считает, что принятие в городе Москве подобного правового акта будет способствовать повышению эффективности реализации полномочий отраслевых органов исполнительной власти столицы в сферах совместной деятельности Российской Федерации и её субъектов.

5. Результаты проведенного исследования показывают, что содержание конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы в значительной степени определяется их полномочиями по осуществлению своей деятельности во взаимодействии с исполнительными органами местного самоуправления, особенно при реализации последними отдельных государственных полномочий, переданных им для осуществления. Правовая регламентация такого рода взаимоотношений органов

исполнительной власти города Москвы с исполнительными органами местного самоуправления в целом осуществлена федеральным и московским законодательством.

Однако ни в законах города Москвы о передаче соответствующих государственных полномочий органам местного самоуправления, ни в действующих положениях об отраслевых органах исполнительной власти города Москвы вопросы взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы и исполнительных органов местного самоуправления не получили должного отражения. Между тем, практика свидетельствует, что многие отраслевые органы исполнительной власти города Москвы осуществляют такое взаимодействие и контролируют осуществление в соответствующих сферах органами местного самоуправления отдельных полномочий города Москвы.

6. В интересах дальнейшего совершенствования и унификации нормативного закрепления конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы, а, следовательно, повышения эффективности их деятельности по осуществлению собственных полномочий, а также организации взаимодействия как с федеральными органами исполнительной власти, так и исполнительными органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Москвы целесообразно решением Правительства Москвы создать общее для всех отраслевых органов исполнительной власти города Москвы Типовое положение о них, которое должно стать основой для принятия соответствующих правовых актов о конкретных отраслевых органах исполнительной власти города Москвы.

7. В предлагаемом к разработке и принятию Типовом положении, а затем и в положениях о конкретных отраслевых органах исполнительной власти столицы необходимо: отразить направленность деятельности отраслевых органов исполнительной власти города Москвы на обеспечение прав и свобод человека и гражданина; сформулировать систематизированный перечень

полномочий, которые должны осуществляться как централизованно на уровне органов исполнительной власти столицы, так и децентрализованно в рамках предоставленных отраслевым органам исполнительной власти прав и обязанностей, а также перечень полномочий, решения по которым должны приниматься только после рассмотрения на заседаниях образованных при них коллегий; определить степень обязательности приказов и распоряжений руководителей отраслевых органов исполнительной власти города Москвы, изданных ими в пределах своих полномочий для населения столицы, а также закрепить правила официального опубликования и обнародования принятых отраслевыми органами исполнительной власти города Москвы решений; сформулировать нормы о том, что соответствующий отраслевой орган исполнительной власти города столицы при осуществлении полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и города Москвы является составной частью единой системы исполнительной власти Российской Федерации.

Кроме того, в Типовом положении, а затем в положениях о соответствующих отраслевых органах исполнительной власти города Москвы, сохранить действующую норму о том, что они руководствуются в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иными федеральными нормативными правовыми актами, дополнив её положениями об их обязанности выполнять решения федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также соглашения о передаче друг другу для осуществления части своих полномочий; указать на распространение на отраслевые органы исполнительной власти статуса органов, которые уполномочены в установленных законодательством Российской Федерации и города Москвы формах взаимодействовать с органами местного самоуправления при реализации ими переданных государственных полномочий, а также принимать

участие в решении вопроса о прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий города Москвы; закрепить нормы, регулирующие формы и порядок привлечения к конституционной ответственности отраслевых органов исполнительной власти и их руководителей.

#### **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Теоретические положения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе и научных исследованиях по конституционному, муниципальному, административному праву и уставному праву Москвы, в процессе подготовки учебной и учебно-методической литературы. Материалы диссертации могут быть использованы в дальнейшей научной разработке существующих проблем правового регулирования организации и деятельности отраслевых органов исполнительной власти города Москвы.

Практическая значимость работы определяется сделанными в ходе исследования научными выводами и разработанными на их основе предложениями, направленными на совершенствование конституционно-правовой регламентации статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы, а на этой основе - повышение эффективности их деятельности, оптимальной организации взаимодействия с вышестоящими органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Московского городского университета управления Правительства Москвы. Результаты диссертационного исследования отражены в выступлениях автора на научно-практических конференциях «Московское законодательство – 15 лет развития» (2009 г.) и «Современные тенденции и актуальные проблемы развития столичного мегаполиса» (2010 г.). Основные идеи, а также теоретические и практические положения, изложенные автором в настоящем диссертационном исследовании, нашли отражение в пяти научных

работах и представляют практический интерес для государственных и муниципальных служащих, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов. Материалы диссертационной работы использованы автором в ходе его практической работы в Комитете по культурному наследию города Москвы и Управлении по связям с органами законодательной и исполнительной власти Правительства Москвы, а также в процессе участия в реализации научно-исследовательской программы «Определение потребности в специалистах с высшим профессиональным образованием государственных органах субъекта Российской Федерации на кратко-, средне-, и долгосрочную перспективу», установленной постановлением Правительства Москвы от 21 апреля 2009 г. № 325-ПП «О мерах по совершенствованию порядка распределения выпускников Московского городского университета управления Правительства Москвы».

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами работы. Она состоит из введения, трех глав (включающих шесть параграфов), заключения и списка использованной литературы и нормативных правовых актов.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы, показана степень изученности проблемы в науке конституционного права, определены цель, объект, предмет исследования, степень ее научной новизны и положения, выносимые на защиту, указаны методологические основы диссертации, а также ее теоретическая и практическая значимость.

**В первой главе «Теоретические вопросы конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти Москвы»** в историко-теоретическом контексте раскрывается сущность и содержание конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти Москвы.



В первом параграфе дается **«Историко-теоретическая характеристика исполнительной власти как института конституционного права России»**. Автор исследует сложный в историческом и теоретическом плане вопрос о сущности исполнительной власти, акцентируя внимание именно на его характерных чертах с позиций современного конституционного права. Как показано в диссертации, отсутствие нормативного закрепления понятия органа исполнительной власти привело к тому, что в российском законодательстве встречаются несколько терминов, обозначающих, по сути, органы исполнительной власти: «государственные органы управления», «исполнительные органы», «исполнительные органы государственной власти», что порождает определенные трудности в их толковании и применении на практике. В равной мере это касается и органов исполнительной власти всех без исключения субъектов Российской Федерации, в том числе и ее столицы – города Москвы.

В соответствии с Уставом города Москвы (гл. 7) в систему действующей на ее территории исполнительной власти входят Мэр Москвы, Правительство Москвы, отраслевые и функциональные органы исполнительной власти, а также территориальные органы исполнительной власти города Москвы. Наиболее важные правовые характеристики отраслевых органов исполнительной власти Москвы в известной мере нашли свое отражение в Положениях о них, утвержденных соответствующими постановлениями Правительства Москвы. Так, в большинстве положений о департаментах, комитетах и управлениях города Москвы закрепляется, что соответствующий орган является отраслевым органом исполнительной власти города Москвы, подведомственным Правительству Москвы, обеспечивающим проведение политики города Москвы в строго определенной сфере государственной, экономической, социально-культурной жизни столицы.

Автор считает, что основные правовые характеристики отраслевых органов исполнительной власти города Москвы в целом нашли свое отражение в действующих положениях о них, утвержденных Правительством Москвы.

Представляется, однако, что приведенных выше характеристик отраслевых органов исполнительной власти города Москвы явно недостаточно для уяснения их сущности и особенностей конституционно-правового статуса. С целью предельно точного научно-обоснованного определения места отраслевых органов исполнительной власти города Москвы в системе органов власти и уяснения их роли в реализации политики Российской Федерации и города Москвы в решении важнейших вопросов жизни населения столицы, автор обращается к анализу вопросов, связанных с понятием и признаками конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы.

Этому посвящен второй параграф первой главы. В диссертации исследуется категория «правовой статус» с точки зрения теории права и содержания конституционно-правовых актов. По мнению автора, категория «конституционно-правовой статус» выполняет интегрирующую функцию, она позволяет объединить набор правовых связей, характерных для отраслевых органов исполнительной власти, в единую систему, единый комплекс. Рассмотрение структуры конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти предполагает выявление общих (родовых) признаков и черт, присущих элементам статуса различных субъектов, а также индивидуальных особенностей, свойственных структурным элементам статуса субъектов, осуществляющих деятельность публично-властного характера, и, наконец, отраслевых органов исполнительной власти как одному из этих субъектов.

Как известно, содержание правового статуса отраслевых органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, как впрочем, и других органов государственной власти, предопределяется статусом соответствующего государственного образования. Согласно ст. 66 (п. 2) Конституции России статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения,

автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. Применительно к городу Москве речь идет о том, что ее статус как субъекта Российской Федерации определен Конституцией Российской Федерации, а конкретизируется положениями Устава города Москвы.

В настоящее время все большее число ученых и практиков поддерживает сложившуюся в отношении структуры конституционно-правового статуса органов государственной власти точку зрения о том, что важным элементом такого статуса является их юридическая ответственность.

Установление и реализация мер юридической ответственности государственных органов и их должностных лиц за осуществление полномочий, возложенных на них Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации является одним из важнейших средств повышения эффективности государственного управления. Значимость и сложность этой проблемы поставили ее в ряд общенациональных задач в современной России.

К сожалению, опыт законодательного закрепления оснований и форм конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц, получивший свое закрепление в нормах Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Закона города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве», не нашел своего развития применительно к нормативно-правовым актам, регламентирующим организацию и деятельность отраслевых органов исполнительной власти города Москвы.

Так, ни в одном из действующих Положений о соответствующих отраслевых органах исполнительной власти, кроме общих правил о том, что руководитель департамента (комитета, управления) несет персональную

ответственность за «выполнение возложенных на департамент задач Мэром Москвы и Правительством Москвы» или что руководитель «организует работу департамента (комитета, управления), руководит его деятельностью, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на данный орган задач и осуществление им своих функций», не определяются ни основания, ни формы конституционно-правовой ответственности таких органов и их руководителей. Сами же формы такой ответственности должны, на наш взгляд, найти отражение прежде всего в Типовом положении об отраслевых органах исполнительной власти города Москвы, а затем – в Положениях о соответствующих отраслевых органах исполнительной власти столицы.

Вторая глава **«Законодательное закрепление роли и места отраслевых органов исполнительной власти Москвы в действующей «вертикали» власти Российской Федерации»** посвящена анализу исходных положений, являющихся основой для всех правовых предписаний, регулирующих систему, порядок формирования и деятельности органов исполнительной власти.

В первом параграфе **«Конституционно-правовые принципы деятельности отраслевых органов исполнительной власти города Москвы» автором**, исходя из понимания того, что принципы деятельности – это основные начала, положения функционирования работы органов исполнительной власти, правовой организации труда государственных служащих, должностных лиц этих органов, раскрывается сущность важнейших, по мнению автора, из них:

1) верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также принятого в соответствии с Конституцией Российской Федерации Устава города Москвы;

2) республиканской формы правления;

3) обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

4) разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами;

5) правовой основы деятельности органов исполнительной власти;

б) законности;

7) гласности.

В определенной мере указанные принципы нашли отражение в Уставе города Москвы и Законе города Москвы «О Правительстве Москвы», но, к сожалению, не получили своего закрепления в действующих положениях об отраслевых органах исполнительной власти города Москвы. Диссертант обосновывает необходимость максимально полного отражения указанных принципов в законодательных актах города Москвы, а на их базе – совершенствования правовой регламентации их повседневной деятельности.

Теоретический материал второго параграфа **«Система отраслевых органов исполнительной власти города Москвы и порядок их формирования»** базируется на конституционной норме о том, что «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» (п. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации), а также сущности установленных федеральными законами принципов формирования органов исполнительной власти: принципы федерализма, самостоятельности каждого субъекта Российской Федерации в определении структуры и порядка формирования своих органов исполнительной власти, осуществления исполнительной власти в субъектах созданными ими органами исполнительной власти, участия законодательного (представительного) органа власти субъекта в формировании высшего органа исполнительной власти, утверждении системы и структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, системности органов исполнительной власти, единства системы органов исполнительной власти, а также вхождения высшего должностного лица субъекта в систему органов исполнительной власти субъекта Федерации. Применительно к теме

диссертационного исследования автором рассматривается не только содержание и сущность этих принципов, но и, самое главное, осуществляется анализ, каким образом их реализация способствует созданию наиболее оптимального варианта формирования системы отраслевых органов исполнительной власти города Москвы и в какой мере это находит отражение в действующих нормативно-правовых актах столицы. По справедливому замечанию Т.М. Макосейчук, такие принципы «составляют своеобразную несущую конструкцию, на основе которой формируются и реализуются правовые нормы, определяющие рамки организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В диссертации показывается, что действующие нормативно-правовые акты города Москвы не позволяют предельно точно установить, какие из имеющихся в составе Правительства Москвы департаментов, комитетов, главных управлений и управлений, принадлежат к категории отраслевых, а какие — к функциональным органам исполнительной власти. Нет исчерпывающего ответа на этот вопрос и в текстах действующих положений об органах исполнительной власти города Москвы. Например, в соответствии с Положением о Департаменте образования города Москвы, он относится к отраслевым органам исполнительной власти города Москвы. Департамент науки и промышленной политики города Москвы определяется как функциональный орган исполнительной власти. Принадлежность некоторых органов исполнительной власти города Москвы вообще трудно определить. Так, например, Департамент поддержки и развития малого и среднего предпринимательства города Москвы, в соответствии с Положением о нём, является «уполномоченным органом исполнительной власти города Москвы, подведомственным Правительству Москвы, обеспечивающим реализацию

---

<sup>1</sup> См.: Макосейчук Т.М. Организация системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Автореф. Дисс... канд. юрид. наук. Челябинск. 2004. - С. 10

государственной политики города Москвы в области развития малого и среднего предпринимательства»<sup>2</sup>.

В интересах упорядочения целевого назначения органов исполнительной власти города Москвы представляется целесообразным в указе Мэра Москвы об органах исполнительной власти определять отраслевую или функциональную принадлежность департаментов, комитетов, главных управлений, управлений и государственных инспекций (как в составе комплексов городского управления, а так и не входящих в такие комплексы). Это вполне соответствует позиции авторитетных правоведов о том, что «очень важно провести типизацию полномочий соответствующих органов, а также форм и методов осуществления этих полномочий. Каждый орган исполнительной власти должен иметь определенный правовой статус, зависящий от характера и объема выполняемых им функций»<sup>3</sup>.

Содержание третьей главы **«Конституционно-правовое регулирование взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти Москвы с вышестоящими органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления»** посвящено рассмотрению современного состояния нормативного регулирования и практики взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти столицы с федеральными органами исполнительной власти, а также с исполнительными органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Москвы.

В первом параграфе **«Организация взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти Москвы с вышестоящими органами исполнительной власти»** автор анализирует содержание действующих нормативно-правовых актов и приходит к выводу о том, что Конституция Российской Федерации и принятые в ее развитие Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

---

<sup>2</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2009. № 43

<sup>3</sup> Хаманева Н.Ю. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М, 2003.- С. 7.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» не определяют механизма организации взаимодействия деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти.

В наиболее полном виде ключевые моменты правовой регламентации такого взаимодействия получили закрепление в новой редакции ст. 26.8 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в принятом Правительством Российской Федерации «Положении о порядке взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». К сожалению, на московском уровне нет нормативных актов, которые регламентировали бы вопросы координации и взаимодействия органов исполнительной власти, в т.ч. и отраслевых, города Москвы с федеральными органами исполнительной власти как в рамках переданных им полномочий этих органов, так и не переданных, но находящихся в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Такое положение, на наш взгляд, существенно снижает возможности реализации инициатив города Москвы в решении общегосударственных задач и вопросов, затрагивающих ключевые интересы города Москвы как субъекта Российской Федерации и столицы России. Представляется необходимой, в связи с этим, разработка и принятие Мэром города Москвы или Правительством города Москвы соответствующего нормативно-правового акта по указанным вопросам.

В диссертации подчеркивается, что особые условия взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти города Москвы с федеральными



органами исполнительной власти или их территориальными органами складываются при реализации положений ст. 26.9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Речь идет о предусмотренном указанной нормой временном осуществлении федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Важно иметь в виду, что в ней достаточно точно определены условия, при которых указанный конституционный институт федерального вмешательства (федеральной интервенции) может применяться.

Очевидно, что в подобных случаях организация деятельности отраслевых органов исполнительной власти города Москвы подвергнется существенным изменениям. Не умаляя возможностей Правительства Москвы в решении вопросов, входящих в его компетенцию, думается, что в условиях федерального вмешательства нет полной ясности, в какой мере отраслевые органы исполнительной власти столицы обязаны выполнять предписания федеральных органов государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, тем более, что в положениях о департаментах, комитетах и управлениях города Москвы не содержится по этому поводу никаких правил.

Содержание второго параграфа **«Особенности взаимоотношений отраслевых органов исполнительной власти города Москвы с исполнительными органами местного самоуправления»** обусловлено тем, что в положениях об отраслевых органах исполнительной власти города Москвы организация взаимодействия с органами местного самоуправления определена в числе основных их задач, а осуществление взаимодействия с органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве по вопросам своей компетенции отнесено к функциям соответствующих департаментов, комитетов и управлений города Москвы.

Законом города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» координация деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти города Москвы сформулирована в качестве одного из принципов организации местного самоуправления в Москве (п. 9 ст.3). Нормами указанного Закона города Москвы определены и основные начала организации взаимодействия органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления (ст. 5). В диссертации выделяются два основных направления такого взаимодействия: при осуществлении исполнительными органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, а также при осуществлении исполнительными органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Подчеркивается, что в наибольшей степени взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления осуществляется при наделении последних отдельными государственными полномочиями в соответствии с положениями части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации. Правовая регламентация порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется как на федеральном уровне, так и на региональном уровне. Так, в столичном законодательстве это нашло отражение в нормах Устава города Москвы (ст.56) и Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (ст. 9).

На основе положений законодательства Российской Федерации и города Москвы Московской городской Думой 14 июля 2004 г. был принят «рамочный» закон города Москвы № 50 «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)». В соответствии с ним были приняты: законы города Москвы о наделении органов местного самоуправления внутригородских

муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства, а также в сфере опеки, попечительства и патронажа.

Перечисленные законы города Москвы установили, что полномочия города Москвы в соответствующих сферах осуществляют исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления - муниципалитеты всех внутригородских муниципальных образований в городе Москве, наделяемые уставами соответствующих муниципальных образований полномочиями как по решению вопросов местного значения, так и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами города Москвы.

Автором отмечается, что вопросы взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления при исполнении органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий не получили должного отражения в действующих положениях об отраслевых органах исполнительной власти города Москвы. В них, как правило, содержится норма о том, что соответствующий департамент (комитет, управление) «осуществляет свою деятельность во взаимодействии с ...органами исполнительной власти города Москвы»<sup>4</sup>. Представляется, что в интересах обеспечения действительного единства органов государственной власти и органов местного самоуправления в системе народовластия в Российской Федерации, необходимо в законодательстве города Москвы указать на распространение на отраслевые органы исполнительной власти столицы статуса органов, которые уполномочены взаимодействовать с органами местного самоуправления при

---

<sup>4</sup> См., например: п. 1.4. Положения о Департаменте потребительского рынка и услуг города Москвы/ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. №12

реализации ими переданных государственных полномочий, а также принимать участие в решении вопроса о прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий города Москвы.

**В заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации, направленные на совершенствование нормативного закрепления статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы.

В конце работы приведен **список использованной литературы и нормативных правовых актов.**

Статьи в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Лапин К.А. Сущность правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы// Юридический мир. - 2010.- №5. – 0,3 п.л.
2. Лапин К.А. Отраслевые органы исполнительной власти города Москвы и местное самоуправление: актуальные правовые вопросы взаимодействия// Юридический мир. - 2010. - №9. – 0,3 п.л.

Иные публикации:

1. Лапин К.А. Роль отраслевых органов исполнительной власти Москвы в решении вопросов социально-экономической и культурной жизни населения// Научно-практическая конференция «Московское законодательство – 15 лет развития». М., 2009.- 0,1 п.л.
2. Лапин К.А. О структуре и содержании конституционно-правового статуса отраслевых органов исполнительной власти города Москвы// Труды МГУУ Правительства Москвы. Выпуск №16. М., 2009. – 0,4 п.л.

3. Лапин К.А. Место и роль отраслевых органов исполнительной власти Москвы в системе столичной вертикали власти/ материалы VII научно-практической конференции МГУУ Правительства Москвы «Современные тенденции и актуальные проблемы развития столичного мегаполиса». – 0,2 п.л.
4. Лапин К.А. Организация взаимодействия отраслевых органов исполнительной власти Москвы с одноименными органами власти федерального уровня/ Труды МГУУ Правительства Москвы. Выпуск №17. М., 2009. – 0,5 п.л.
5. Ю.Д. Казанчев, К.А. Лапин, А.А. Сагин. Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов исполнительной власти в городе Москве. Учебное пособие для студентов специальности 030501.65 «Юриспруденция» (в печати) – 5,3/2,2 п.л.

Для заметок

---

Заказ № 194-и/03/2011 Подписано в печать 03.03.2011 Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,4

---



ООО “Цифровичок”, тел. (495) 649-83-30  
*[www.cfr.ru](http://www.cfr.ru) ; e-mail: [info@cfr.ru](mailto:info@cfr.ru)*

