Татьяна СУВОРОВА

Правовое обеспечение деятельности главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации

В результате проведения значительных административных преобразований в начале 2000-х годов весьма существенные изменения претерпел механизм представительства федеральных интересов в субъектах Российской Федерации. Обусловленное обширностью территории Российского государства стремление к выстраиванию единой вертикали власти в целях повышения эффективности взаимодействия по линии «центр – регионы» привело к появлению специфического политико-правового института представителей Главы государства, призванных информировать центр о состоянии регионов и обеспечивать реализацию общефедеральных государственных интересов в субъектах Российской Федерации.

На межрегиональном уровне таким институтом является полномочное представительство Президента Российской Федерации в федеральных округах [Указ Президента Российской Федерации…, 2000] , представляющее Главу государства и обеспечивающее реализацию его конституционных полномочий в пределах соответствующего федерального округа, на региональном уровне – главные федеральные инспекторы в субъектах Российской Федерации. Они содействуют реализации функций полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Эффективность государственного территориального администрирования находится в прямой зависимости от эффективного функционирования таких институтов [Черкасов, 2012. С. 15–16], последнее же, в свою очередь, напрямую зависит от качества их правового обеспечения.

Вопросы правового обеспечения деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах на сегодняшний день достаточно широко исследованы в трудах таких ученых-правоведов, как С.А. Авакьян, И.Н. Барциц, М.В. Глигич-Золотарева, Н.М. Добрынин, О.Ю. Кокурина, В.В. Полянский, В.И. Радченко, П.П. Сергун, К.В. Черкасов, В.А. Четвернин, Б.С. Эбзеев и др. Что касается деятельности главного федерального инспектора в субъектах Российской Федерации, то она объектом самостоятельного научного исследования не становилась. Опираясь на анализ опыта работы главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ, рассмотрим отдельные аспекты правового обеспечения их деятельности.

Деятельность главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации регулируется нормами утвержденного руководителем Администрации Президента Российской Федерации Типового положения о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе [Распоряжение руководителя Администрации Президента Российской Федерации…, 2005], а также положениями о главных федеральных инспекторах в субъектах Российской Федерации аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в соответствующих федеральных округах, утверждаемых полномочными представителями Президента Российской Федерации по согласованию с начальником Контрольного управления Президента Российской Федерации [Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе…, 2005; Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе…, 2005]. Они, как показывает анализ, дублируют нормы Типового положения о главном федеральном инспекторе*.

Вместе с тем анализ деятельности главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации, входящих в

* Согласно пункту 5 Типового положения о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации, основными его задачами являются: организация контроля за исполнением в субъекте Российской Федерации указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации; участие в организации контроля за реализацией в субъекте Российской Федерации ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и иных программных документов Президента Российской Федерации; участие совместно с контрольным департаментом аппарата полномочного представителя в соответствии со сводным планом контрольных мероприятий, осуществляемых самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, в организации контроля и проверки исполнения органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также организациями, находящимися на территории субъекта Российской Федерации, федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина).

Татьяна Суворова, аспирант кафедры административного и информационного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, помощник главного федерального инспектора по Московской области аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе (125993, Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: k1orni69@mail.ru

Аннотация: В статье на основе анализа нормативных актов, регулирующих деятельность полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе и на региональном уровне – главного федерального инспектора в субъекте Российской Федерации, разработаны меры по совершенствованию правового обеспечениях их функций. Автором выявлена специфика деятельности главных федеральных инспекторов, проблемы ее осуществления, предлагаются механизмы и методы повышения ее эффективности и организации взаимодействия разных уровней управления территориями.

Ключевые слова: главный федеральный инспектор в субъекте Российской Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе, Президент Российской Федерации, контрольно-координационная деятельность, государственное территориальное управление, территориально-политический контроль.

Центральный федеральный округ, в частности, главного федерального инспектора в Московской области, свидетельствует, что задачи, выполняемые главными федеральными инспекторами, часто не охватываются рамками, предусмотренными Типовым положением о главном федеральном инспекторе, разработанным и утвержденным в 2005 г. Это обусловлено тем, что характер их деятельности не статичен и является отражением определяемых Главой государства задач и приоритетов, в том числе в сфере отношений между федеральным центром и региональными органами власти.

На современном этапе развития института представительства Главы государства на местах, определяемом как стабилизационный [Туровский, 2006. С. 501–502], при сохранении важнейшей роли контрольного направления деятельности главного федерального инспектора (так, согласно Типовому положению о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации, утвержденному «в целях повышения эффективности деятельности по реализации контрольных полномочий Президента Российской Федерации», три из четырех основных задач главного федерального инспектора касаются его контрольной деятельности) существенно возрастает значение деятельности координационной [Максуров. 2007; Тимохин, 2010; Черкасов, 2010]. Она направлена на обеспечение взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и последних между собой. Вместе с тем вопросы ее регулирования в Типовом положении о главном федеральном инспекторе своего отражения не находят за исключением нормы пункта 6, устанавливающей, что главный федеральный инспектор взаимодействует с контрольным департаментом, с органами прокуратуры и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти при организации проверок исполнения в субъекте Российской Федерации федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации.

Главный федеральный инспектор взаимодействует с органами прокуратуры, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, а также региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, региональными отделениями политических партий, общественными организациями и объединениями не только при организации проверок, но и в процессе не связанной с ними организации исполнения поручений Президента Российской Федерации и его полномочного представителя в федеральном округе. Тем самым главный федеральный инспектор координирует деятельность указанных субъектов с целью выполнения поставленных Главой государства задач.

Таким образом, главный федеральный инспектор содействует решению возложенных на полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах задач по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, способствуя реализации Главой государства его конституционного полномочия в этой сфере (ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации). Главный федеральный инспектор выступает в качестве важнейшего инструмента обеспечения эффективного прохождения управленческих решений «сверху вниз» в условиях пока еще не совершенной системы исполнения поручений Главы государства [Нарышкин, 2009. С. 9].

Отсутствие нормативно закрепленных дозволений и форм реализации координационных полномочий главных федеральных инспекторов приводит к потенциальной конфликтности такой деятельности, способствуя при определенных факторах возникновению, если не административно-правовых споров, то очевидно конфликтных ситуаций. Это недопустимо с позиций действующего в публичных правоотношениях принципа «разрешено то, что предусмотрено законом».

Анализ нормативных актов, регулирующих деятельность главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации, в сопоставлении и практики ее реализации, приводит к выводу о необходимости совершенствования правового обеспечения деятельности главных федеральных инспекторов путем: а) актуализации перечня содержащихся в Типовом положении задач главных федеральных инспекторов с учетом определяемых Главой государства на современном этапе задач и приоритетов; б) нормативного закрепления в Положении о главном федеральном инспекторе форм контрольно-координационной деятельности, адекватных сегодняшним политическим, экономическим и социальным реалиям [Ноздрачев, 2012. С. 27–28]; в) определения порядка взаимодействия с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества; г) надлежащего административного регламентирования деятельности главных федеральных инспекторов.

Представляется, что совершенствование правового обеспечения деятельности главных федеральных инспекторов в субъектах Российской Федерации способствовало бы не только более эффективному использованию ими возможностей по содействию реализации Главой государства его конституционного полномочия в сфере обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, исполнению на региональном уровне указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации, выявлению и предупреждению фактов их неисполнения или ненадлежащего исполнения, но и в широком смысле – реализации в субъектах Российской Федерации общегосударственных интересов и региональной политической стабильности.

Литература

Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета. 16.05.2000. № 92-93.

Распоряжение Руководителя Администрации Президента Российской Федерации от 22 марта 2005 г. № 384 «Об утверждении Типового положения о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Документ официально опубликован не был. Архив аппарата полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе.

Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе от 16.05.2005 г. № 140 «Об утверждении Положения о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе» // Документ официально опубликован не был. Архив аппарата полномочного представителя Президента РФ в Центральном федеральном округе.

Распоряжение полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе от 23 мая 2005 г. № А53-3347 «Об утверждении Положения о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе» // Документ официально опубликован не был. Архив аппарата полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе.

Максуров А.А. Координация – наиболее перспективный метод построения системы государственной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9.

Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права, 2012. № 6. С. 27–28.

Совещание по вопросу совершенствования государственного контроля в Российской Федерации. Из выступления С. Нарышкина

// Президентский контроль. Информационный бюллетень. 2009. № 2. С. 4.

Тимохин Н.В. Координационная деятельность полномочных представителей Президента России в федеральных округах: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010

Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 501–502.

Черкасов К.В. Вопросы реализации контрольно-координационных полномочий Президента России на межрегиональном уровне государственного управления: сущность, перспективы оптимизации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.

Черкасов К.В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. С.12.

Черкасов К.В. Некоторые вопросы государственного территориального управления в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 8. С. 15–16.

LEGAL SUPPORT OF ACTIVITY OF THE CHIEF FEDERAL INSPECTOR IN THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Tatyana Suvorova, post-graduate student of chair of administrative and information law of Financial University under the Government of the Russian Federation, assistant to the chief federal inspector on the Moscow region of the device of the Russian President's Plenipotentiary in the Central federal district (125993, Moscow, Leningradskiy pr., 49). E-mail: k1orni69@mail.ru

Summary: In article the author carried out the analysis of legal acts which regulate activity of plenipotentiaries of the president of the Russian Federation and the chief federal inspectors in subjects of the Russian Federation. Measures for improvement legal ensuring their functions are offered.

The author revealed specifics of activity of the chief federal inspectors, problems in its realization, mechanisms of its legal improvement and increases of efficiency of the organization of interaction of different levels of management by territories

Keywords: the chief federal inspector in the subject of the Russian Federation, plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in federal district, the President of the Russian Federation, control and coordination activity, state territorial administration, territorial and political control.

References

Cherkasov K.V. Gosudarstvennoe upravlenie na urovne federal'nogo okruga: administrativno-pravovoe issledovanie [Public administration at the level of the federal district: administrative and legal research]: avtoref. dis. ... dokt. iurid. nauk. Moscow, 2009. p.12.

Cherkasov K.V. Nekotorye voprosy gosudarstvennogo territorial'nogo upravleniia v sovremennoi Rossii [Some questions of the public territorial administration in modern Russia]// *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2012. N 8. p. 15 - 16.

Cherkasov K.V. Voprosy realizatsii kontrol'no-koordinatsionnykh polnomochii Prezidenta Rossii na mezhregional'nom urovne gosudarstvennogo upravleniia: sushchnost', perspektivy optimizatsii [Questions of realization of control and coordination powers of the President of Russia at interregional level of public administration: essence, optimization prospects] // *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 2010. № 3.

Maksurov A.A. Koordinatsiia - naibolee perspektivnyi metod postroeniia sistemy gosudarstvennoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [Coordination is the most perspective method of creation of system of the government in the Russian Federation] // *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie*. 2007. № 9.

Nozdrachev A.F. Kontrol': pravovye novelly i nereshennye problemy [Control: Legal Innovations and Pending Problems] // *Zhurnal rossiiskogo prava*, № 6, 2012. S. 27 – 28.

Rasporiazhenie Rukovoditelia Administratsii Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 22 marta 2005 g. № 384 «Ob utverzhdenii Tipovogo polozheniia o glavnom federal'nom inspektore v sub»ekte Rossiiskoi Federatsii apparata polnomochnogo predstavitelia Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v federal'nom okruge» [The order of the Head of Administration of the President of the Russian Federation of March 22, 2005 No. 384 «About the adoption of Standard provision on the chief federal inspector in the subject of the Russian Federation of the device of the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the federal district]// Dokument ofitsial'no opublikovan ne byl. Arkhiv apparata polnomochnogo predstavitelia Prezidenta RF v Tsentral'nom federal'nom okruge.

Rasporiazhenie polnomochnogo predstavitelia Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Tsentral'nom federal'nom okruge ot 16.05.2005 g. № 140 «Ob utverzhdenii Polozheniia o glavnom federal'nom inspektore v sub»ekte Rossiiskoi Federatsii apparata polnomochnogo predstavitelia Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Tsentral'nom federal'nom okruge»[The order of the Russian President's Plenipotentiary in the Central federal district of 16.05.2005 No. 140 «About the adoption of Provision on the chief federal inspector in the subject of the Russian Federation of the device of the Russian President's Plenipotentiary in the Central federal district»] // Dokument ofitsial'no opublikovan ne byl. Arkhiv apparata polnomochnogo predstavitelia Prezidenta RF v Tsentral'nom federal'nom okruge.

Rasporiazhenie polnomochnogo predstavitelia Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Privolzhskom federal'nom okruge ot 23 maia 2005 g. № A53-3347 «Ob utverzhdenii Polozheniia o glavnom federal'nom inspektore v sub»ekte Rossiiskoi Federatsii apparata polnomochnogo predstavitelia Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v Privolzhskom federal'nom okruge»[The order of the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the Volga federal district of May 23, 2005 No. A53-3347 «About the adoption of Provision on the chief federal inspector in the subject of the Russian Federation of the device of the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the Volga federal district»] // Dokument ofitsial'no opublikovan ne byl. Arkhiv apparata polnomochnogo predstavitelia Prezidenta RF v Privolzhskom federal'nom okruge.deral'nom okruge.

Timokhin N.V. Koordinatsionnaia deiatel'nost' polnomochnykh predstavitelei Prezidenta Rossii v federal'nykh okrugakh: konstitutsionno-pravovoe issledovanie[Coordination activity of plenipotentiaries of the President of Russia in federal districts: constitutional and legal research... abst. diss..jur. sciences] : avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. Moscow, 2010.

Turovskii R.F. Politicheskaia regionalistika [Political regional science]. Moscow: GU VshE publ., 2006. p. 501 – 502.

Soveshchanie po voprosu sovershenstvovaniia gosudarstvennogo kontrolia v Rossiiskoi Federatsii. Iz vystupleniia S. Naryshkin [Meeting on a question of improvement of the state control in the Russian Federation. From S. Naryshkin's performance] Prezidentskii kontrol'. Informatsionnyi biulleten'. 2009. № 2. p. 4.

Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 13.05.2000 № 849 «O polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v federal'nom okruge» [The decree of the President of the Russian Federation of 13.05.2000 No. 849 «About the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the federal district]. Rossiiskaia gazeta. 16.05.2000. № 92-93.