

УДК 340.155.4

Специфика участия органов межрегионального государственного управления в реализации Конституции России

Черкасов Константин Валерьевич

Доктор юридических наук, доцент,
завкафедрой административного, финансового и информационного права,
Волго-Вятская академия государственной службы,
603950, Россия, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 46;
e-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

Ишеков Константин Анатольевич

Кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник кафедры конституционного права,
Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина,
410031, Россия, Саратов, ул. Соборная, 23/25;
e-mail: ishekov77@mail.ru

Аннотация

Настоящая статья посвящена исследованию специфики участия органов межрегионального государственного управления в реализации Конституции России. Отмечается, что органы межрегионального государственного управления на сегодняшний день не уполномочены принимать собственные нормативные правовые акты. Однако данное обстоятельство не исключает их полностью из этого процесса. В результате анализа действующего федерального законодательства сформулированы авторские предложения, направленные на оптимизацию полномочий органов межрегионального государственного управления в обозначенной сфере.

Ключевые слова

Государственное управление, органы межрегионального государственного управления, реализация Конституции России, федеральный округ, полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе.

Примечание

Статья подготовлена с использованием результатов работ по гранту Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов наук и молодых российских ученых — докторов наук на тему: «Межрегиональное государственное управление в современной России: состояние и перспективы» (МК-4020.2010.6).

Введение

Статья посвящена исследованию специфики участия органов межрегионального государственного управления в реализации Конституции России. Анализируется действующее федеральное законодательство, формулируя авторские предложения, направленные на оптимизацию полномочий органов межрегионального государственного управления в обозначенной сфере.

Значительная часть задач, поставленных перед органами межрегионального управления, и реализуемых ими функций и прав так или иначе, а зачастую и напрямую затрагивают вопросы правотворчества в Российской Федерации. Согласно действующему в России законодательству органы межрегионального государственного управления на сегодняшний день не уполномочены принимать собственные нормативные правовые акты. Однако это

обстоятельство не исключает их полностью из процесса федерального правотворчества. Участие в правотворчестве не является главной функцией органов межрегионального государственного управления, вместе с тем без принятия правовых актов реализация их основных полномочий была бы значительно затруднена или вообще невозможна. В нормативных правовых актах находят свое опосредование многие важнейшие положения Конституции России. Как верно отметил В. О. Лучин, некоторые конституционные нормы, воздействуя на основные (фактические) общественные отношения опосредованно, одновременно оказывают прямое действие на отношения промежуточного блока, связанные с правотворческим процессом, результатом которого должен быть закон (иной акт), касающийся отношений, обозначенных конституционной нормой. Издание предусмотренного Конституцией закона тоже выступает способом ее непосредственной реализа-

ции¹. В продолжение этой мысли можно утверждать, что применительно к уровню федеральных округов одним из способов реализации норм российской Конституции может являться правотворческая деятельность органов межрегионального государственного управления.

Участие органов межрегионального государственного управления в реализации Конституции

В процессе реализации предусмотренных ст. 72 Конституции РФ предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов одним из важнейших регуляторов общественных отношений выступает федеральный закон, принимаемый по соответствующему кругу вопросов. На практике в подобного рода законе могут не только конкретизироваться предметы совместного ведения федерального центра и регионов, но и затрагиваться вопросы уровня федеральных округов. Между тем органы межрегионального государственного управления практически не задействованы в правотворчестве по вопросам совместного

ведения. По нашему мнению, правом участия в процедуре согласования проектов федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов, целесообразно наделить полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Возможно, следует вести речь о предоставлении им права дачи заключения на все законопроекты, затрагивающие интересы федеральных округов, а также права вносить предложения о включении в федеральное законодательство эффективных норм регионального законодательства. Важно четко прописать механизм согласования с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах решений Правительства России и других федеральных органов власти, затрагивающих интересы субъектов Российской Федерации, расположенных в границах того или иного федерального округа. При этом особое внимание следует уделить решениям, имеющим нормативно-правовое содержание. Дополнительно следует обязать соответствующие федеральные органы исполнительной власти при разработке документов стратегического планирования учитывать рекомендации полномочных представителей Президента

1 Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. — М., 2002. — С. 67.

Российской Федерации в федеральных округах о комплексном развитии территорий субъектов России, основанные на предложениях органов государственной власти субъектов России.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа. В его распоряжении сосредоточен внушительный объем контрольных, координационных полномочий, посредством которых он обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель Президента в федеральном округе владеет обширной информацией о состоянии конституционной законности в пределах федерального округа, проблемах реализации конституционного законодательства. Думается, что эффективность конституционной правореализации на уровне федерального округа могла бы значительно возрасти в случае, если бы полномочный представитель обладал правом внесения правотворческих предложений по вопросам уровня федеральных округов Президенту России, которые затем получали бы

форму его указов. Данное полномочие логично прописать в Указе Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с послед. изм. и доп.).²

Будучи одним из центральных субъектов конституционной правореализации в федеральных округах, полномочный представитель Президента России, к сожалению, значительно ограничен в возможностях самостоятельного осуществления Конституции правотворческим способом. Между тем участие полномочного представителя в правотворческой реализации Конституции в федеральных округах позволило бы оптимизировать некоторые правореализационные процессы, повысить эффективность действующего законодательства. Думается, что, прежде всего, не следует ограничивать сферу распространения решений полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах лишь в отношении функционирования их аппаратов. Назрела острая необходимость придать актам полномочного представителя Президента обязательный ха-

2 Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 20. — Ст. 2112.

рактик, сфокусировав их действие на обеспечении реализации Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Одновременно требует разрешения вопрос о механизме нормативного контроля за правотворчеством полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Логично, чтобы санкции в виде отмены антиконституционных (противоправных) актов полномочных представителей применял сам Президент России. В случае возникновения споров о правотворческой компетенции между полномочными представителями Президента и иными органами государственной власти возможно обращение в Конституционный Суд Российской Федерации (см.: ч. 3 ст. 125 Конституции РФ).

Правотворческой реализацией Конституции России в федеральных округах в рамках своих полномочий могут заниматься и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, действующие на данном уровне функционирования власти. Согласно п. 6 Положения «Об Управлении Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации по федеральному округу», наряду с осуществлением иных имеющихся у него полномочий данный государ-

ственный орган участвует в обобщении практики применения законодательства Российской Федерации, в подготовке предложений по разработке проектов нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к полномочиям ГФС России, и актов ГФС России³. В соответствии с п. 6 Положения «О Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации» указанный территориальный орган разрабатывает и представляет в Минюст России предложения по внесению изменений в федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, другие документы по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему федеральных служб, а также о подготовке проектов таких законов, актов и документов; представляет предложения по внесению изменений в нормативные

3 Приказ Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. № 106 «Об утверждении Положения об Управлении Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации по федеральному округу» (с послед. изм. и доп.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2008. — № 20.

правовые акты Минюста России, а также о принятии таких нормативных правовых актов⁴. Вместе с тем отметим, что не у всех органов исполнительной власти уровня федеральных округов в распоряжении есть правотворческие полномочия.

Заключение

Несмотря на то, что действующая российская Конституция не предусматривает возможности принятия нормативных правовых актов органами межрегионального государственного управления, общественные отношения, возникающие на уровне федеральных округов и требующие нормативно-правовой регламентации, не должны оставаться неурегулированными. Сказанное позволяет утверждать, что участие в правотворческом обеспечении конституционно-правовых отношений и реализации конституционных норм на уровне федеральных округов

должно быть нормативно отражено в качестве важнейшей задачи всех органов межрегионального государственного управления в пределах их полномочий.

Библиография

1. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. — М., 2002. — 688 с.
2. Приказ Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. № 106 «Об утверждении Положения об Управлении Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации по федеральному округу» (с послед. изм. и доп.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2008. — № 20.
3. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 21 мая 2009 г. № 146 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.) // Российская газета. — 2009. — 27 мая.

4 Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 21 мая 2009 г. № 146 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня главных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» (с послед. изм. и доп.) // Российская газета. — 2009. — 27 мая.

4. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 20. — Ст. 2112.

Specificity of participation of bodies of the inter-regional state administration in realization of the Constitution of Russia

Cherkasov Konstantin Valer'evich

Full Doctor of Law, Associate Professor,
Head of Department of Administrative, Financial and Informational Law,
Volga-Vyatka Academy of State Service,
P.O. Box 603950, Gagarin ave. 46, Nizhny Novgorod, Russia;
e-mail: CherkasovKV1978@yandex.ru

Ishekov Konstantin Anatol'evich

PhD (Law), Associate Professor,
Senior Research Associate of the Department of Constitutional Law,
Volga region academy of public service named after P.A. Stolypin,
P.O. Box, 410031, Sobornaya str. 26/25, Saratov, Russia;
e-mail: ishekov77@mail.ru

Abstract

This paper investigates the specific involvement of intergovernmental administration in the implementation of the Constitution of Russia. It is noted that intergovernmental agencies today are not authorized to adopt their own regulations. However, this fact does not exclude them completely from the process. The purpose of this study is to analyze the current federal legislation and the formulation of copyright proposals aimed at optimizing the powers of the inter-regional governance in the designated area. The authors come to the following conclusions: despite the fact that the current Russian constitution does not provide for the adoption of regulatory legal acts of inter-regional bodies of state administration, public relations, arising at the level of federal districts and regulations requiring legal regulation, should not remain unresolved. The authors believe that the

right to participate in the coordination of federal laws passed by the joint jurisdiction of Russian Federation and the subjects, it is expedient to give the authorized representatives of the President of Russian Federation in Federal Districts. At the same time participation in the provision of constitutional law-making legal relations and the implementation of constitutional norms at the level of federal districts should be reflected in the regulations as a major problem of intergovernmental bodies within their competence.

Keywords

State administration, bodies of the interregional government, realization of the Constitution of Russia, federal district, the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in federal district.

References

1. Luchin, V. O. (2002), *Constitution of the Russian Federation. The problems of implementation* [*Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Problemy realizatsii*], Moscow, 688 p.
2. "Presidential Decree of May, 13, 2000 No. 849 "On the Plenipotentiary of the President of Russian Federation in the Federal District" ["Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 13 maya 2000 g. No. 849 "O polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v federal'nomokruge"], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 20, Art. 2112, 2000.
3. "The decree of the Ministry of Justice on May, 21, 2009 No. 146 "On approval of the Main Directorate of the Ministry of Justice of Russian Federation on the subject (subjects) of the Russian Federation and the List of main offices of the Ministry of Justice on the subjects of Russian Federation" ["Prikaz Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii ot 21 maya 2009 g. No. 146 "Ob utverzhdenii Polozheniya o Glavnom upravlenii Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii po sub"ektu (sub"ektam) Rossiiskoi Federatsii i Perechnya glavnykh upravlenii Ministerstva yustitsii Rossiiskoi Federatsii po sub"ektam Rossiiskoi Federatsii" (s posled. izm. i dop.)], *Rossiiskaya gazeta*, May, 27, 2009.
4. "The decree of the State Courier Service of Russian Federation from April, 1, 2008 No. 106 "On Approval of the Department of State Courier Service of Russian Federation in the Federal District " ["Prikaz Gosudarstvennoi fel'd"egerskoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii ot 1 aprelya 2008 g. № 106 "Ob utverzhdenii Polozheniya ob Upravlenii Gosudarstvennoi fel'd"egerskoisluzhby Rossiiskoi Federatsii po federal'nomu okргу" (s posled. izm. i dop.)], *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti*, No. 20, 2008.