

УДК 342.51

## РЕГЛАМЕНТНАЯ КОНКРЕТИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

© 2016 г. В.Н. Самсонов, Б.В. Макогон

Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University  
Belgorod State University  
85, Pobedy str.,  
Belgorod, 308015

*В статье проанализированы основные нормативные правовые акты, регулирующие статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Особое внимание уделено регламентам – типовому, конкретным территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, регламентам взаимодействия данных органов. Отдельно говорится о пробельности регламентов, регулирующих вопросы взаимодействия территориальных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах. Авторами аргументируется необходимость совершенствования законодательства, регулирующего данный вопрос.*

**Ключевые слова:** территориальные органы, исполнительная власть, регламент, взаимодействие, полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе.

*The article analyzes the main legal enactment regulating the status of territorial bodies of federal executive authorities. Special attention is paid to regulations – a typical, specific territorial bodies of federal executive bodies regulating of interaction of these bodies. Separately the article mentions the shortcomings of regulations of the issues of interaction of territorial bodies of executive authorities with plenipotentiary representatives of the Russian president in federal districts. The authors substantiate the necessity for the improvement of legislation regulating these issues.*

**Keywords:** territorial bodies, executive power, regulation, collaboration, Plenipotentiary representative of the RF President in federal district.

Согласно статьям 71 и 78 Конституции Российской Федерации установление системы федеральных органов исполнительной власти, формирование федеральных органов государственной власти находится в ведении Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

В настоящее время нормативную базу организации и деятельности территориальных органов исполнительной власти составляют:

1) Конституция РФ: в ст. 72 содержатся положения о предметах совместного ведения РФ и ее субъектов; в ч. 1 ст. 78 Конституции РФ говорится, федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы; также есть норма о том, федеральные органы исполнительной власти могут назначать соответствующих должностных лиц [1];

2) федеральные законы: например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» [2]; Федеральный закон «О полиции» [3] в ст. 4 говорит о территориальных органах полиции; Федеральный закон «О миграционном учете иностранных лиц и лиц без гражданства в РФ» [4] в п. 2 ст. 12 говорит о полномочиях территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере миграции;

3) акты Президента РФ и Правительства РФ: например, Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [5]; Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 [6]. Решения Правительства РФ устанавливают целесообразность создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также их задачи, полномочия, функции, предельную численность, фонд оплаты труда;

4) Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» [7];

5) отдельные административные регламенты оказания конкретных государственных услуг и исполнения различных государственных функций, например: «Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по приему квалификационного экзамена у граждан Российской Федерации, прошедших обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников», утвержденный Приказом Министерства внутренних дел России от 28 мая 2012 г. № 543 [14];

6) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 [8]; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 [9];

7) положения о федеральных органах исполнительной власти (Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (ред. от 01 июля 2016) [10], Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 (ред. от 01 июля 2016) [11], другие);

8) типовые положения о территориальном органе соответствующего федерального органа исполнительной власти (например, Положение о территориальном органе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, утвержденное приказом Минпромторга России от 15 октября 2008 г. № 206 (ред. от 28 мая 2015) [12], Типовое положение о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по субъекту РФ, утвержденное Приказом МПР России от 20 декабря 2006 г. № 289 (ред. от 27 июня 2012) [13], другие);

9) конституции (уставы) субъектов РФ (если в них определяется порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов РФ с федеральными органами исполнительной власти).

При этом представляется, что в рассматриваемом контексте особое, в том числе практико-прикладное значение имеют акты, в предмет регулирования которых входят именно регламенты как документы, которые подробно регулируют деятельность должностных лиц, государственных служащих, их права и обязанности, запреты и ограничения, а также санкции за нарушение последних, особенно в условиях, когда государственные функции на основании федеральных законов, распоряжений и указаний Президента или Правительства России периодически пересматриваются.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, устанавливает общие правила организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Территориальные органы образуются приказом федерального органа исполнительной власти для осуществления его полномочий на определенной территории РФ в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти [9].

В Указе Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» была обозначена проблема регулирования взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ в силу того, что данным Указом высшее должностное лицо субъекта РФ наделялось организационными и координационными полномочиями в этой области [5]. По данной же тематике было принято Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», которое закрепило основные направления и формы взаимодействия указанных органов, а также полномочия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по осуществлению взаимодействия между ними [6].

Однако самым серьезным стимулом к совершенствованию института территориальных органов федеральных органов исполнительной власти стали типовые и конкретные регламенты федеральных органов исполнительной власти. Например, Типовой регламент взаимодействия определил следующие принципиальные вопросы организации и деятельности территориальных органов: установление окружного, межрегионального (на территории нескольких субъектов РФ), регионального (на территории одного субъекта РФ), межрайонного, городского и районного уровней

территориального управления (о чем уже говорилось выше); введение финансирования таких территориальных органов исключительно за счет средств федерального бюджета; установление запрета для наделения полномочиями территориального органа государственных учреждений и иных организаций, не являющихся государственными органами [8].

Типовой регламент внутренней организации, детализируя вышеописанные положения, устанавливает общие правила организации деятельности территориальных органов, в том числе порядок их образования, назначения на должность и освобождения от должности их руководителей, взаимоотношения с центральным аппаратом [9]. Результатом этого стало все возрастающее число регламентов внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, которые включали в себя разделы, посвященные правилам организации деятельности и взаимодействия с территориальными органами, определили принципы размещения, источники финансирования и порядок образования (реорганизации, упразднения) территориальных органов, процедуры назначения на должность и освобождения от должности их руководителей, а также полномочия федеральных органов исполнительной власти в отношении их территориальных структур.

В итоге, в типовом положении о территориальном органе соответствующего федерального органа исполнительной власти должны определяться типовые правила:

- 1) реализации распорядительных, разрешительных, контрольно-надзорных полномочий, а также мер государственного принуждения (если они предусмотрены федеральными законами);
- 2) реализации планов и иных мероприятий, которые предусмотрены актами Президента РФ, Правительства РФ и федерального министерства (в отношении федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства), а также федеральных программ;
- 3) взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти и полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах;
- 4) осуществления руководителем территориального органа своих полномочий.

Можно согласиться с Б.В. Россинским и Ю.Н. Стариковым [15, с. 280], что основными элементами института территориальных органов федеральных органов исполнительной власти являются: 1) наличие нормативно-правовой базы организации, размещения и функционирования территориального органа – соответствующего приказа федерального органа исполнительной власти 2) наличие цели формирования территориальных органов исполнительной власти – осуществление полномочий федерального органа исполнительной власти; 3) закрепление определенной территории, на которой будут осуществляться полномочия территориального органа; 4) нормативно установленный порядок разработки схемы размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

Основными целями создания территориального органа федерального органа исполнительной власти является осуществление правоприменительных функций, функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, а также реализация отдельных установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации задач и функций соответствующего федерального органа исполнительной власти. Территориальный орган – это государственный орган, который находится в подчинении соответствующего федерального органа исполнительной власти. В типовом положении о территориальном органе федерального органа исполнительной власти содержатся: основные задачи территориального органа; принципы деятельности; полномочия; порядок утверждения положения о территориальном органе, его структуре, штатном расписании, численности и фонде оплаты труда; порядок организации деятельности и финансовое обеспечение территориального органа.

Особенностей взаимоотношений органов государственной власти между собой, порядка их взаимодействия касается постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» [8].

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами. Федеральными органами исполнительной власти разрабатываются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких

действий. Административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг утверждаются федеральными службами и федеральными агентствами, находящимися в ведении федерального министерства, государственными внебюджетными фондами по согласованию с федеральными министерствами, координирующими их деятельность. Регламент федерального органа исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти составляют административный регламент федерального органа исполнительной власти.

Этот же документ содержит правила организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с нормативными правовыми актами, закрепляющими контуры порядка создания и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также на основании регламентов определенных федеральных органов исполнительной власти в типовых положениях о территориальных органах соответствующих федеральных органов исполнительной власти в обязательном порядке должны быть определены типовые правила, в частности, взаимодействия с полномочными представителями Президента в федеральных округах (именно с указанными должностными лицами, а не иными субъектами). Однако на практике в данном вопросе нет единообразия. Одни федеральные органы исполнительной власти в типовых положениях о территориальных органах и иных актах определяют, что их территориальные органы взаимодействуют с полномочными представителями Президента в федеральных округах (таких большинство), другие с аппаратами полномочных представителей Президента в федеральных округах, третьи с главными федеральными инспекторами аппаратов полномочных представителей Президента в федеральных округах, четвертые с полномочными представителями Президента в федеральных округах, их аппаратами, главными федеральными инспекторами аппаратов. Причем, зачастую, это не связано с размещением территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Разрешение данной коллизии видится в совершенствовании норм общих правовых актов, заключающемся в расширении перечня субъектов взаимодействия и включении в него помимо полномочных представителей Президента в федеральных округах аппаратов полномочных представителей и их сотрудников, что также предполагает внесение соответствующих поправок и в ведомственные правовые акты [16].

К сожалению, в большинстве типовых положений о территориальных органах содержится лишь общее указание на осуществление взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в процессе своей деятельности с полномочными представителями Президента в федеральных округах. Такая формулировка имеет мало общего с требуемым актами Правительства установлением правил взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента в федеральных округах.

Порядок и направления взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и их территориальных структур с полномочными представителями Президента в федеральных округах находят свою детализацию в специальном ведомственном нормотворчестве. Правила взаимодействия окружных органов федеральных органов исполнительной власти с подразделениями центрального аппарата, территориальными структурами в субъектах Федерации, с полномочными представителями Президента в федеральных округах и их аппаратами, органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также между данными органами определяются индивидуальными положениями об этих органах и иными актами. Анализируя такие акты, можно прийти к выводу: неопределенность правового статуса и механизмов подчинения окружных территориальных органов некоторых федеральных органов исполнительной власти, особенности их построения часто серьезно затрудняют их взаимодействие между собой, с полномочными представителями Президента в федеральных округах, органами исполнительной власти субъектов Федерации, а также с негосударственными структурами, препятствуют координации их деятельности. Как вариант решения данной проблемы можно предложить практику подготовки (или дополнения) регламентов взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, их территориальных органов с полномочными представителями Президента в федеральных округах, содержащих четкую регламентацию их взаимодействия в процессе работы.

### **Литература и нормативные источники**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)
2. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Российская газета. № 245. 23.12.1997.
3. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции» // Российская газета. № 25. 08.02.2011; № 28. 10.02.2011.
4. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» // Российская газета. № 156. 20.07.2006.
5. Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 (ред. от 19.12.2015) «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 147. 08.07.2005.
6. Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 № 725 (ред. от 08.12.2008) «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 285. 17.12.2005.
7. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" (ред. от 23.01.2014) // Собрание законодательства РФ. 30.05.2011. № 22. Ст. 3169.
8. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 27.08.2015) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 12. 25.01.2005.
9. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 27.08.2015) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 171. 05.08.2005.
10. Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 01.07.2016) «О Министерстве сельского хозяйства РФ» // Собрание законодательства РФ. 23.06.2008. № 25. Ст. 2983.
11. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 (ред. от 01.07.2016) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. № 150. 15.07.2004.
12. Приказ Минпромторга России от 15.10.2008 № 206 (ред. от 28.05.2015) «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства промышленности и торговли РФ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 50. 15.12.2008.
13. Приказ МПР России от 20.12.2006 № 289 (ред. от 27.06.2012) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по субъекту РФ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 6. 05.02.2007.
14. Приказ МВД России от 28.05.2012 № 543 (ред. от 30.12.2014) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по приему квалификационного экзамена у граждан Российской Федерации, прошедших обучение по программе профессиональной подготовки частных охранников» // Российская газета. 2012, 10 августа // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2015 г.
15. Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 928 с.
16. Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Законодательство и экономика. 2009. № 1 (297).