



УДК 321.015(470+571)

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

И.А. АКУЛИЧ*Омский государственный педагогический университет**e-mail: sharkstation@mail.ru*

Рассматриваются перспективы развития института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Выявляются значительные противоречия между юридическим статусом, функциями полномочных представителей и их фактической ролью и местом в системе государственного аппарата России. Делается вывод о необходимости дополнительного правового оформления института президентского представительства в федеральных округах.

Ключевые слова: представитель Президента РФ в федеральном округе, округ федеральный, сфера деятельности полномочных представителей Президента РФ.

С момента создания и до настоящего времени не прекращаются споры о будущем института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Частые предположения о его скорой ликвидации исходят из того, что само появление и общественное озвучивание этого института не было связано с проведением какой-либо шумной кампании: приведением регионального законодательства в соответствие с федеральным, укрупнением регионов и т.д. Но, по-видимому, в ближайшей перспективе данный институт не исчезнет, поскольку полномочные представители есть порождение не кампанейщины, а нового порядка общественно-политической жизни, в котором соединились мощный политический вес Президента РФ и первые признаки экономического роста, новый федерализм и новый порядок разделения полномочий, новый порядок межбюджетных отношений и исполнения социальных обязательств государства. Институт президентского представительства будет жить столько, сколько будет существовать этот новый порядок, что в немалой степени зависит и от самого этого института¹.

Некоторые исследователи высказывают сегодня точку зрения о целесообразности переподчинения полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах Председателю Правительства РФ и создания вместо института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах института полномочных представителей Правительства РФ². Однако, за время существования институт полномочных представителей Президента доказал свою востребованность и политическую жизнеспособность. Вместе с этим, на эффективности его функционирования негативно сказывается неопределенность статуса, неразграниченность полномочий и соподчиненности в рамках президентского «модуля управления».

В «стандартной» ситуации институт полпредов в федеральных округах выступает как механизм контроля, координации, кадровой селекции и сбора информации. Вместе с тем, потенциально полномочные представители являются важным политическим инструментом, находящимся в распоряжении главы государства, элементом института его «скрытых» («подразумеваемых») полномочий, позволяющим в кризисные периоды проводить директивы Президента РФ на места. Это касается полномочий, связанных с охраной Конституции и государственного суверенитета (ст. 80), механизма введения чрезвычайного и военного положения (ст. 87 и 88 Конституции

¹ Сергун П. П., Черкасов К. В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Федеральном округе и Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по федеральному округу: вопросы взаимодействия // Юстиция. 2007. № 3. С. 24.

² Матюшкин Г.О. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе как субъект контрольной власти // Политический журнал. 2005. № 8. С. 32.



РФ). Анализируя функции полномочного представителя Президента РФ в регионе и функции структурных подразделений Администрации Президента, можно заметить, что функции полномочного представителя пересекаются с некоторыми функциями других структурных подразделений, например, функциями Главного контрольного управления и Территориального управления.

Все это диктует необходимость совершенствования института полномочных представителей в федеральных округах. Прежде всего, речь идет о законодательном закреплении данного института, повышении эффективности функционирования федеральных округов как территориальных систем³.

Некоторые авторы, критически оценивая институт полномочных представителей, считают, что функции и полномочия представителей Президента РФ не могут выходить за рамки надзора, анализа, координации в процессе реализации законодательства РФ, и актов, которые принимает Президент. Эти должностные лица, отмечают критики, не могут быть уполномочены принимать какие-либо решения или высказывать суждения от имени Президента. Конституция РФ не предусматривает возможности передачи полномочий главы государства каким-либо иным структурам власти. Также она не предусматривает реализацию полномочий в большем объеме, чем определено Конституцией для Президента РФ⁴.

В настоящее время актуальным и целесообразным видится активизация и совершенствование функционала полномочных представителей. Например, на сегодняшний день более 60% федеральных законов, регулирующих отношения в сфере экономики, природопользования и социального развития, устанавливают для решения отдельных вопросов обязательность согласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти, а каждый 20-й закон к тому же определяет необходимость соответствующих согласований с органами местного самоуправления. Согласно справочно-правовой системе «Консультант-Плюс» («Версия-Проф») из 27726 правовых документов федерального уровня в 2383 (около 8%), в том числе в 285 законах, содержатся нормы, регулирующие вопросы координации.

В такой ситуации полномочные представители Президента РФ в федеральных округах имеют реальную возможность осуществлять свои полномочия, обеспечивая согласованное взаимодействие между органами государственной власти по различным направлениям, в том числе в процессе подготовки и реализации федерального законодательства, регулирующего предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах вполне могут активизировать свою деятельность, направленную на координацию вопросов, связанных с заключением договоров и соглашений по разграничению предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов, входящих в соответствующий округ. Важно при этом проводить регулярный мониторинг эффективности осуществления органами государственной власти своих полномочий, степени достаточности финансовых и иных ресурсов для реализации как собственных, так и переданных полномочий. Функцию проведения мониторинга также целесообразно и возможно возложить на полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах⁵.

Сам Президент РФ Д. А. Медведев в день 10-летия создания института полномочного представителя в федеральных округах так высказался о возможном совершенствовании функций полномочных представителей: «...полномочные представители должны принимать участие и во всех мероприятиях, связанных с современной

³ См. Иксанов К.С. Организационное обеспечение выполнения функций Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9.

⁴ См. Бачило И. Л., Мелюхин И. С. и др. О концепции развития системы исполнительной власти в РФ // Государство и право. 1996. № 8.

⁵ Тимохин Н. В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: проблемы правового регулирования и основные направления совершенствования // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 33.



повесткой дня, с технологическим развитием нашей страны, участвовать в организации работы по реализации президентских приоритетов, в частности, приоритетов технологического развития нашей экономики. Рассчитываю на то, что вы будете нацеливать руководство регионов, руководство компаний на то, чтобы они самым активным образом включились в модернизационную повестку дня и начали заниматься изменением нашей экономики. Делали это не из-под палки, а понимая, что это единственный способ сохранить Россию в качестве конкурентной страны и обеспечить тем самым благосостояние наших граждан. И в текущей ситуации и на будущее. Нет ничего неизменного, естественно, совершенствуется и система управления, и те документы, которые мною принимаются в отношении полпредов... и в дальнейшем возможны решения, которые направлены на совершенствование деятельности института полномочных представителей Президента»⁶.

Необходимо отметить, что первые годы существования института показали недостаточность наделяния полномочных представителей только координационными функциями. Уже сейчас полномочные представители в силу различных обстоятельств вынуждены вмешиваться в компетенцию исполнительных органов власти. В этом контексте противоречия между их юридическим статусом и полномочиями, с одной стороны, и их фактической ролью и местом в системе государственного аппарата России, значительны. Таким образом, возникает вопрос о дополнительном правовом оформлении института президентского представительства в федеральных округах, включая специальные федеральные законы и поправки к действующему федеральному законодательству. Практические статусные вопросы положения полпредов должны быть системно и последовательно отражены в нормах законов, в положениях о государственных органах. Анализ деятельности представителей Президента РФ как координирующей федеральной власти на местах показывает, что в этом качестве их функции должны быть четко прописаны. Представляется обоснованным законодательное закрепление участия полномочных представителей в решении вопросов рационализации системы территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, закрепление функции по развитию нормативного регулирования в системе исполнительной власти (право вносить предложения по фиксации в федеральном законодательстве эффективных норм регионального права), а также функции по подготовке и реализации предложений по оказанию федеральной поддержки регионам⁷.

Видится возможным присоединиться к точке зрения А. А. Панова о закреплении в нормах законодательства широких полномочий представителей президента по эффективному участию в государственном регулировании экономики, определении бюджетной политики и межбюджетных отношений. Необходимо более четко определить порядок взаимодействия с органами федеральных министерств и ведомств в регионах (формирование окружных коллегий федеральных органов исполнительной власти), при этом возможно проведение унификации окружных структур⁸.

Автор полагает нецелесообразным реорганизацию института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в институт полномочных представителей Правительства РФ, поскольку представители Президента РФ выполняют задачи и функции, не свойственные иным государственным органам и не могущие быть эффективно реализованными полномочными представителями Правительства РФ в федеральных округах. Также необходимо иметь в виду, что при предлагаемой реорганизации осуществление полномочий Президента РФ на местах будет серьезно затруднено.

⁶ Стенограмма выступления Президента РФ Д. А. Медведева на встрече с полномочными представителями Президента в федеральных округах 15.05.2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/7764>

⁷ Панов А. А. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах: особенности правового статуса и перспективы развития // Право и жизнь. 2004. № 71 (7). С. 26-27.

⁸ См. Там же.



Однако проблема далеко не исчерпывается совершенствованием законодательства. За время реализации института полномочных представителей назрел ряд проблем. Так, в реальной политической практике «наиболее удачливые» полномочные представители содействуют становлению системы неоправданного вмешательства в региональный политический процесс, что влечет за собой ограничение власти губернаторов и отлаживание механизма излишнего политического контроля над ними.

Относительно «менее удачливых» полномочных представителей можно сказать, что здесь наблюдается совершенно иная тенденция: их аппараты формируются из представителей местных правящей и бизнес элит, в результате институт полномочного представительства Президента превращается в очередной инструмент лоббизма со стороны крупных финансово-промышленных групп в высших эшелонах власти⁹.

А. А. Муравьев отмечает, что доминирование президентских представителей над политической элитой субъектов Федерации становится одним из важных последствий введения федеральных округов. По его мнению, при всей положительной оценке решения о создании федеральных округов, проведенный анализ позволяет рассматривать институт полномочных представителей прежде всего как инструмент кризисного управления, который может эффективно работать лишь в условиях централизации, жесткой вертикали власти. Следовательно, реализация его компетенции в полном объеме предполагает осуществление этой централизации путем ослабления всех других властных региональных институтов. А это возможно в полном объеме лишь в условиях прямого президентского правления или чрезвычайного положения, то есть когда управление на местах осуществляется непосредственно из центра¹⁰.

Существует также проблема институциональных конфликтов, которые неизбежно возникают при функционировании федеральных округов. Эти конфликты возникают по двум направлениям, по вертикали и по горизонтали.

По вертикали полномочные представители как специализированный институт федеральной власти оказываются в естественном институциональном конфликте с региональной властью и прежде всего с губернаторами. Этот конфликт закономерен, поскольку окружные структуры являются субъектом централизованного контроля, а губернаторы – его объектом. Особое неприятие рассматриваемый институт вызвал среди наиболее самостоятельных губернаторов. Наиболее серьезные политические конфликты, имевшие публичный эффект, возникли в отношениях между П. Латышевым и Э. Росселем, В. Черкесовым и В. Яковлевым. Публичное противостояние сведено к минимуму, поскольку попытки прямого и открытого губернаторского сопротивления доказали свою бесполезность (случай Э. Росселя). Но в ряде регионов прослеживается скрытая борьба за влияние между губернаторами и полномочными представителями.

По горизонтали система федеральных округов зависит от аппаратных противоречий между федеральными структурами. Одно из них определилось сразу: полномочные представители входят в структуру администрации президента, но при этом занимаются координацией ведомств, которые относятся к правительству России. Возникает серьезное противостояние, поскольку последние входят в собственную ведомственную вертикаль, которая может функционировать и без вмешательства администрации президента. Создание института президентского представительства означало формирование системы президентского контроля не только за автономными региональными институтами власти, но и за региональными структурами федеральных органов¹¹.

Эта конфликтная ситуация и другие противоречия, связанные с институтом полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах также требуют своего осмысления и совершенствования механизмов их регулирования.

⁹ Федоров В. А. Проблемы становления института полномочных представителей Президента РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/13759>

¹⁰ Муравьев А. А. К вопросу о статусе полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Журнал российского права. 2003. № 8. С.14.

¹¹ Туровский Р. Ф. Федеральные округа: политико-географический подход в теории и на практике // Федерализм. 2003. № 1. С. 226-227.



PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF PLENIPOTENTIARIES OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN FEDERAL DISTRICTS: POLITICAL ASPECT

I.A. AKULICH

*Omsk State Pedagogical
University*

e-mail: sharkstation@mail.ru

Prospects of development of institute of plenipotentiaries of the President of the Russian Federation in federal districts are examined. Considerable contradictions between the legal status, powers of plenipotentiaries both their actual role and a place in system of machinery of state of Russia come to light. The conclusion about necessity of additional legal registration of institute of presidential representation for federal districts becomes.

Key words: the representative of the President of the Russian Federation in federal district, district federal, a field of activity of plenipotentiaries of the President of the Russian Federation.