

ИНСТИТУТ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ГЛАВЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА НА МЕСТАХ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация: В статье рассматриваются дискуссионные вопросы института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Автор дает оценку, формулирует выводы и предложения. В настоящее время вопрос об институте полномочных представителей главы Российского государства в федеральных округах, его возможностях не теряет актуальности, т.к. конфигурация федеральных округов претерпевает известные изменения.

Ключевые слова: Юриспруденция, Россия, законодательство, полномочный, представитель, Президент, федеральный, округ, состояние, перспективы

В 2000 году Президент Российской Федерации Владимир Путин в целях кардинального улучшения функционирования территориальных административных органов и всей системы государственной власти создал семь федеральных округов. Институт полномочного представительства главы Российского государства в регионах был реформирован¹.

В настоящее время вопрос об институте полномочных представителей главы Российского государства в федеральных округах, его возможностях не теряет актуальности, т.к. конфигурация федеральных округов претерпевает известные изменения.

Принятые законодательные установления дают определенное представление об институте полномочного представительства Президента Российской Федерации на местах. Полномочный представитель Президента Российской Федерации действует в федеральном округе и является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему.

¹ Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.

В то же время полпред является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента Российской Федерации. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации².

Таким образом, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах включены в состав Администрации Президента Российской Федерации. Наблюдается некоторая двойственность. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является представителем Президента Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации.

Аппараты полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах являются самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации (на правах управления). Деятельность полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах коор-

² Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (пункты 1 и 2). Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

динирует Руководитель Администрации Президента Российской Федерации³.

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента Российской Федерации. Администрация Президента Российской Федерации осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации⁴.

Администрация Президента Российской Федерации в целях обеспечения деятельности Президента Российской Федерации осуществляет, помимо иных функций, контроль за исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента Российской Федерации, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, других решений Президента Российской Федерации (пункт 5 Положения об Администрации Президента Российской Федерации)⁵.

Исходя из общепризнанных принципов, контрольная государственная деятельность является важным проявлением государственной власти и обычно включает в себя следующие полномочия:

- наблюдение за подконтрольным лицом;
- выявление недостатков в деятельности подконтрольного лица;
- требование к подконтрольному лицу устранить недостатки;
- отмена неправомерных решений, принятых подконтрольным лицом;

³ Пункт 6 Указа Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 (ред. от 30.06.2012) «Об Администрации Президента Российской Федерации». См.: Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 (ред. от 30.06.2012) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1188. Не вполне понятно, насколько возможна координация деятельности лиц, непосредственно подчиненных другому лицу.

⁴ Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 (ред. от 30.06.2012) «Об Администрации Президента Российской Федерации». См.: Указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 (ред. от 30.06.2012) «Об Администрации Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 13. Ст. 1188.

⁵ Положение об Администрации Президента Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 14.01.2011) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 8 апреля.

– отстранение подконтрольного лица от должности в силу его некомпетентности.

Вместе с тем, в соответствии с действующим российским законодательством контрольные полномочия:

- относятся к Администрации Президента Российской Федерации, но не к полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах;
- связаны исключительно с областью исполнения решений Президента Российской Федерации⁶;
- круг подконтрольных лиц ограничивается федеральными органами исполнительной власти⁷.

Таким образом, из буквального прочтения нормативной базы следует, что Администрация Президента Российской Федерации не вправе контролировать исполнение законов. Деятельность органов исполнительной власти по вопросам исполнения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, когда соответствующие указы Президента Российской Федерации отсутствуют, оказывается вне президентского контроля.

В любом случае полпреды Президента Российской Федерации в федеральных округах, исходя из содержания правовой основы их деятельности, не обладают контрольными полномочиями. Они всего лишь обеспечивают реализацию Президентом Российской Фе-

⁶ В то же время полпреды Президента Российской Федерации в федеральных округах организуют контроль за исполнением в федеральном округе решений и других, помимо Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, а также организуют работу по реализации определяемых Президентом Российской Федерации основных направлений внутренней и внешней политики государства всеми органами государственной власти, словно все органы государственной власти являются исполнительными государственными структурами. См.: пункт 5 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

⁷ Вывод, который делается, исходя из общего смысла названных и других нормативных правовых актов Российской Федерации. Круг лиц, подконтрольных Президенту Российской Федерации, в законодательстве Российской Федерации четко не определен. Соответственно не вполне понятно, какой контроль и над кем именно обеспечивают Администрация Президента Российской Федерации, полпреды Президента Российской Федерации в федеральных округах.

дерации своих полномочий в пределах соответствующего федерального округа.

Общее руководство своей Администрацией осуществляет Президент Российской Федерации. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, будучи включенными в состав Администрации Президента Российской Федерации, тем не менее, подчиняются не Руководителю Администрации Президента Российской Федерации, а непосредственно Президенту Российской Федерации⁸.

Логично предположить, что непосредственное подчинение Президенту Российской Федерации некоторых должностных лиц, входящих в состав Администрации Президента Российской Федерации, означает, что названные лица обладают полномочиями Администрации Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с обеспечением исполнением решений Президента Российской Федерации.

В то же время сами контрольные полномочия Администрации Президента Российской Федерации по вопросам, связанным с обеспечением исполнения решений Президента Российской Федерации, как отмечалось, требуют уточнения. Вряд ли достаточно для осуществления президентского контроля одного права:

– запрашивать информацию от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правоохранительных и иных государственных органов, органов местного самоуправления, а также от организаций и получать ответы на запросы;

– готовить предложения Президенту Российской Федерации;

– взаимодействовать с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, иными

⁸ Абзацы 1, 2 и 3 пункта 7 Положения об Администрации Президента Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 14.01.2011) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 14.01.2011) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 8 апреля.

судами Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их аппаратами, органами местного самоуправления, а также с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с российскими, международными и иностранными организациями⁹.

С другой стороны, отдельные положения нормативных правовых актов Российской Федерации позволяют сделать вполне определенный вывод о том, что сами полпреды Президента Российской Федерации в федеральных округах подконтрольны Руководителю Администрации Президента Российской Федерации. Так, согласно Положению о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (пункт 3) полпред Президента Российской Федерации в федеральном округе в своей деятельности руководствуется, помимо Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, также распоряжениями и иными решениями Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Полномочный представитель в федеральном округе имеет заместителей, но он не вправе назначать их. Назначение на должность заместителей полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах, освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания проводит Руководитель Администрации Президента Российской Федерации (пункт 4 Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе)¹⁰.

⁹ Пункт 6 Положения об Администрации Президента Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 14.01.2011) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 14.01.2011) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2004. 8 апреля.

¹⁰ Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

Таким образом, уточнение статуса полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах требуется, например, в связи с тем, что полпреды Президента Российской Федерации в федеральных округах непосредственно подчиняются Президенту Российской Федерации, но в то же время подконтрольны Руководителю Администрации Президента Российской Федерации. Согласно другим положениям законодательства Руководитель Администрации Президента Российской Федерации всего лишь координирует деятельность полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Причины существующего положения, как представляется, в том, что институт полномочных представителей главы Российского государства относительно молод, в полной мере не апробирован и до конца не исследован. О важности изучения и дальнейшего совершенствования названного института ярко свидетельствуют действия Президента Российской Федерации, особенно, если они предпринимаются в первые месяцы после избрания и связаны с кадровыми назначениями.

Так, например, через две недели после инаугурации Президент Российской Федерации Владимир Путин в соответствии с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (пункт 2)¹¹ провел переназначение и назначение своих полпредов в федеральных округах. Новой запоминающейся фигурой среди полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах стал Игорь Холманских, до этого успешно руководивший цехом «Уралвагонзавода»¹².

10 августа 2012 года Президент Российской Федерации внес изменение в Положение о Государственном совете Российской Федерации, включив в его состав, помимо Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, руководителей фракций в Государ-

ственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, также и своих полномочных представителей в федеральных округах¹³.

В то же время вхождение полномочных представителей Президента Российской Федерации в состав Администрации Президента Российской Федерации означает, что они являются полномочными представителями Администрации Президента Российской Федерации, а не самого Президента Российской Федерации. Возможно, потребуется изменение названия должностей полпредов, либо все-таки приведение их статуса в соответствие с их нынешним названием. Последнее видится более целесообразным, поскольку существующее в настоящий момент название должностей полпредов закреплено Конституцией Российской Федерации, оно показывает их ответственное и особое положение как самостоятельных органов в системе административной вертикали Российской Федерации, подчиненных непосредственно Президенту Российской Федерации, а не его Администрации.

Библиография:

1. Краснов М.А. О некоторых конституционно правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Материалы семинара НИИСС МГУ на тему «Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах и реформирование системы государственного управления». М., 2001.
2. Красных О.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Красных. М., 2001. – 23 с.
3. Маканова И.Ю. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Ю. Маканова. М., 2002. – 23 с.

¹¹ Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

¹² Интернет сайт новостей «Life news» / <http://lifenews.ru/news/92892>.

¹³ Указ Президента РФ от 10 августа 2012 г. № 1153 «О внесении изменения в Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602, и о признании утратившим силу пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 2008 г. № 992» // СЗ РФ. 2012. № 33. Ст. 4632; Указ Президента Российской Федерации от 01 сентября 2000 г. № 1602 (ред. от 10.08.2012) «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

4. Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.
5. Саурин А.А. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе (на опыте Южного федерального округа). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Саурин. Ростов-на-Дону, 2004. – 21 с.
6. Семенов А.В. Конституционно-правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Теоретический философский журнал. Кредо. 2001. № 3 (27).
7. Сыскова И.В. Становление, развитие и функциональное содержание института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Сыскова. М., 2004. – 20 с.
8. Цыреторов А.И. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: институциональное обновление // Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов, 2010. № 3. С. 11 – 16.
9. Черкасов К. В. Конституционно-правовой статус института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / К.В. Черкасов. Саратов, 2003. – 220 с.
10. Черкасов К.В. Государственные органы президентской властной вертикали на местах // Гражданин и право. 2009. № 2. С. 45 – 54.
2. Krasnykh O.V. Institut polnomochnykh predstaviteley Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v kontekste razvitiya federativnykh otnosheniy. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / O.V. Krasnykh. M., 2001. – 23 s.
3. Makanova I.Yu. Institut polnomochnogo predstaviteleya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v federal'nom okruge. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / I.Yu. Makanova. M., 2002. – 23 c.
4. Putin V.V. Kakuyu Rossiyu my stroim. Poslanie Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii 8 iyulya 2000 goda // Rossiyskaya gazeta. 2000. 11 iyulya.
5. Saurin A.A. Institut polnomochnogo predstaviteleya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v federal'nom okruge (na opyte Yuzhno-go federal'nogo okruga). Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / A.A. Saurin. Rostov-na-Donu, 2004. – 21 c.
6. Semenov A.V. Konstitutsionno-pravovye osnovy funktsionirovaniya instituta polnomochnykh predstaviteley Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v federal'nykh okrugakh // Teoreticheskiy filosofskiy zhurnal. Kredo. 2001. № 3 (27).
7. Syskova I.V. Stanovlenie, razvitie i funktsional'noe sodержanie instituta polnomochnogo predstaviteleya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v federal'nom okruge. Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / I.V. Syskova. M., 2004. – 20 c.
8. Tsyretorov A.I. Polnomochnyy predstavitel' Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v federal'nom okruge: institutsional'noe obnovenie // Vestnik Povolzhskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby. Saratov, 2010. № 3. S. 11 – 16.
9. Cherkasov K. V. Konstitutsionno-pravovoy status instituta polnomochnykh predstaviteley Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v federal'nykh okrugakh. Dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.02 / K.V. Cherkasov. Saratov, 2003. – 220 c.
10. Cherkasov K.V. Gosudarstvennye organy prezidentskoy vlastnoy vertikali na mestakh // Grazhdanin i pravo. 2009. № 2. S. 45 – 54.

References (transliteration):

1. Krasnov M.A. O nekotorykh konstitutsionno pravovykh aspektakh sozdaniya instituta polnomochnykh predstaviteley Prezidenta RF v federal'nykh okrugakh // Materialy seminaru NIISS MGU na temu «Institut polnomochnykh predstaviteley Prezidenta v federal'nykh okrugakh i reformirovanie sistemy gosudarstvennogo upravleniya». M., 2001.