**Тема – Институт полномочных представителей Президента РФ: статус и полномочия**

**Введение**

**1. Конституционно-правовые основы института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах……………………………………………………………………..**

**2. Институт полномочных представителей Президента РФ как структурная составляющая укрепления вертикали власти……….**

**3. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: политическая сущность и специфика функционирования……………………………………………………….**

1. **Оптимизация деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах……………**

**Заключение………………………………………………………….**

**Список литературы…………………………………………………**

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Становление и развитие Российской Федерации в 90-х годах XX века характеризовалось системным кризисом, одной из составляющих которого стало нарушение политического баланса между федеральным центром и субъектами РФ, что негативно сказалось на состоянии российской государственности, единстве и безопасности страны. Поиск более совершенных форм и методов построения системы государственной власти и управления привел политическое руководство страны к началу административного реформирования. Одной из составных частей данного процесса явилось образование нового административного звена - федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ.

Эта ситуация еще более усиливает актуальность исследования, которая обусловлена следующими обстоятельствами:

во-первых, появилась необходимость изучения проблем, связанных с особенностями функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в условиях современного политического развития России, когда имеют место существенные изменения в государственном строительстве и системе власти в стране; набирает силу процесс укрепления вертикали власти и государственных структур; создаются объективные предпосылки для перехода к устойчивому развитию общества и государства;

во-вторых, в течение последнего десятилетия существенно изменились полномочия представителей главы государства, их политико-правовой статус, кадровый состав, соответственно и их политическая роль, что требует научного осмысления и взвешенных, объективных оценок;

в-третьих, со времени появления института полномочных представителей Президента России, накоплен значительный опыт работы, в связи с чем назрела необходимость его изучения и обобщения, систематизации достигнутых результатов и определения неиспользованных возможностей, оптимизации деятельности в быстро меняющейся социально-политической обстановке, устранении выявленных недостатков, определении перспектив дальнейшего развития в условиях реформирования политической системы России;

в-четвертых, социально и политически значимой, на наш взгляд, является необходимость сравнительного анализа функционирования полномочных представителей Президента РФ в различных федеральных округах. В этом смысле важно установить как некоторые общие доминанты, присущие этой деятельности, так и ее особенности в конкретном федеральном округе, в частности, в ЦФО. Такой анализ необходим в интересах политической науки и для решения практических задач.

Объектом исследования выступает институт полномочных представителей Президента РФ, обеспечивающий реализацию главой государства своих конституционных полномочий и способствующий повышению эффективности деятельности органов государственной власти и управления.

Предметом исследования являются приоритеты и особенности функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в условиях реформы органов государственной власти.

Научная гипотеза исследования состоит в том, что институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, доказав свою востребованность и политическую жизнеспособность, является важной составляющей реформирования системы государственной власти и управления современной России, причем в процессе оптимизации деятельности института его политическая роль в перспективе будет возрастать, внося определенные коррективы в его институционализацию, сущность, направления, формы и методы работы.

Цель курсовой работы состоит в изучении политической природы и содержания, институциональных характеристик и правовых основ функционирования института полномочных представителей Президента РФ. Достижение поставленной цели обусловило решение ряда исследовательских задач.

Задачей курсовой работы является:

- раскрыть конституционно-правовые основы института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах;

- дать оценку институту полномочных представителей Президента РФ как структурную составляющую укрепления вертикали власти;

- рассмотреть оптимизацию деятельности института полномочных представителей Президента РФ.

Эмпирическая база исследования. Для раскрытия темы использовались Конституция РФ, указы и распоряжения Президента РФ, документы федеральных и 9 региональных органов власти РФ, нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также статистические сборники, материалы аналитических докладов, справочники.

**1. Конституционно-правовые основы института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах**

Как известно, Указом Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» институт полномочного представителя Президента РФ в регионах был преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: Территория Российской Федерации была распределена на семь федеральных округов: Центральный (г. Москва), Северо-Западный (г. Санкт-Петербург), Северо-Кавказский, переименованный президентским указом от 21 июня 2000 г. №1149 в Южный (г. Ростов-на-Дону), Приволжский (г. Нижний Новгород), Уральский (г. Екатеринбург), Сибирский (г. Новосибирск), Дальневосточный (г. Хабаровск).

Из текста указа следует, что такое преобразование было осуществлено в целях обеспечения реализации Президентом своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений.

Президент и Правительство Российской Федерации, согласно ч. 4 ст. 78 Конституции, обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России. Естественно, что многие из вверенных ему полномочий глава государства реализует с помощью должностных лиц и органов, в ряде случаев прямо указанных в Конституции.

Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, Президент является гарантом… прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета, независимости и целостности государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Эту статью часто называют «набором скрытых полномочий Президента»[[1]](#footnote-1).

До принятия Конституции 1993 г. Президент определялся как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти, не обладающий, однако, полномочиями устанавливать основные направления внутренней и внешней политики и не являющийся главой государства. В соответствии с Конституцией 1993 г. Президент – глава государства, занимает особое место в системе органов государственной власти и не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей. Как справедливо подчеркивает Е.И. Козлова, данное положение не дает никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от нее. В Конституции заложена «система сдержек и противовесов», способствующая сбалансированному взаимодействию властей: «каждая из них осуществляет свои конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими властями, обеспечена определенными рычагами влияния на иные власти и на Президента»[[2]](#footnote-2). Так, Президент путем применения координирующих полномочий в отношении органов исполнительной власти обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Таким образом, разделив страну на федеральные округа, Президент РФ действовал в пределах своих конституционных правомочий определять основные направления внутренней политики и обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, закрепленных в ч.ч. 2, 3 ст. 80 Конституции РФ. Как подчеркивает А.В.Семенов, «цель создания данной специальной единицы деления государства видится в необходимости оптимизации функционирования в Российской Федерации системы территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, равно как для усиления контроля за системой территориальных органов федеральными органами исполнительной власти»[[3]](#footnote-3).

Конституционность создания непосредственно института полномочного представителя Президента в федеральном округе также не вызывает сомнений. Е.М. Ковешников подчеркивает, что Конституция РФ позволяет выстраивать президентские структуры в любом направлении по личному усмотрению Президента. Это – Администрация Президента РФ, Совет безопасности, полномочные представители Президента. В Конституции для этого предусмотрены и организационные возможности. Так, пункт «к» ст. 83 предусматривает, что Президент РФ назначает и освобождает своих полномочных представителей. «Без ограничения сферы деятельности таких представителей они могут быть назначены практически всюду – от федеральных министерств и ведомств до муниципальных образований»[[4]](#footnote-4).

В Конституции не закреплены понятие и определение «федерального округа», а также понятия, определения и правомочности института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Некоторые правоведы на основании этого делают вывод о том, что «Президент России, в обход Конституции, декларирующей единственно возможное и правомерное деление Российской Федерации на субъекты Российской Федерации, управляемые органами, образуемыми органами государственной власти Российской Федерации, произвел некое альтернативное деление Российской Федерации и в этом ключе образовал новый институт государственной власти, призванный управлять вышеозначенными единицами альтернативного деления Российской Федерации»[[5]](#footnote-5).

С данной позицией нельзя согласиться. Согласно ст. 5 Конституции, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Федерации. Все субъекты обладают общими конституционно-правовыми признаками: имеют собственную территорию; образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти; принимают свои конституции (уставы), законы, иные нормативные правовые акты; имеют собственные предметы ведения, в пределах которых «обладают всей полнотой государственной власти»; обладают собственными материально-финансовыми ресурсами и др. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляется в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 № 6ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Федеральные округа не обладают никакими признаками субъекта Федерации, их принципы образования совсем иные. Они созданы главой государства для обеспечения исполнения своих конституционных полномочий в пределах территорий, где действуют должностные лица Администрации Президента РФ и функционируют ее структурные подразделения. По своему правовому положению федеральные округа схожи с такими единицами «абстрактного» деления России, как округа военные или пограничные – в них отсутствуют так называемые органы исполнительной власти общей компетенции и органы представительной власти. Вместо этого в пределах соответствующих округов действуют специальные органы исполнительной власти.

Введение института полномочных представителей Президента в федеральном округе явилось оптимальным решением вопроса о поиске форм и методов управления системой федеративных отношений. Не меняя Конституции, на ее базе начат процесс упорядочения управления государством по всей вертикали власти.

Идея создания специального института, представляющего президентскую власть на местах и одновременно координирующего деятельность местных представительств федеральных ведомств, нашла практическое воплощение уже в 1998 г. Как подчеркивает М.А. Краснов, появление Указа о региональных коллегиях было «реакцией на изменение реального статуса полномочных представителей Президента РФ в регионах, которые постепенно в большинстве своем превратились в малозначимые фигуры при губернаторах, лишь информировавшие Центр, да и то далеко не всегда объективно, о деятельности региональных администраций. Многие территориальные органы федеральной исполнительной власти фактически оказались под контролем властей субъектов Федерации[[6]](#footnote-6). На основании положения, утвержденного указом, в целях координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти создавались региональные коллегии этих органов, куда по должности входили полномочный представитель региона, а также руководители территориальных органов, действующих на территории региона и ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Коллегии были призваны содействовать реализации Президентом России своих конституционных полномочий по осуществлению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации в регионах, согласованному выполнению территориальными органами стоящих перед ними задач, совершенствованию взаимодействия территориальных органов государственной власти субъектов РФ, исключению дублирования в их работе.

Тогда же был предложена работа представителей Президента по укрупненным округам. Данная административная реформа отличалась от более поздней тем, что планировалось создать существенно больше федеральных округов. На каждый федеральный округ приходилось бы 34 субъекта Федерации. Главной задачей административной реформы было выведение федеральных структур, расположенных на территориях субъектов Федерации, из-под контроля и опеки губернаторов и создание федеральных округов, удобных для управления и контроля временных структур в рамках развития федеративного государства; важнейшей конечной целью – создание эффективного механизма завершения реформ в стране. Однако Президент Б.Ельцин так и не решился на создание укрупненных федеральных округов, что являлось стержневой идеей новой региональной политики. В качестве эксперимента были назначены полномочные представители Президента, ответственные за Ставропольский край, Адыгею, Дагестан, Кабардино-Балкарию и Карачаево-Черкессию.

Сегодня, по всей видимости, реорганизованные региональные окружные коллегии продолжат функционирование в качестве совещательного органа при полномочных представителях. Активно создаются окружные структуры правоохранительных органов, причем достаточно самостоятельные, выполняющие не только контрольные функции. Так, Указом Президента РФ от 4 июня 2001 г. № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» в системе министерства предусмотрено создание главных управлений МВД по федеральным округам и определены их основные задачи; аналогичные федеральные управления созданы в системе Министерства юстиции; приказом министра иностранных дел утверждено положение о представительстве МИД РФ на территории России, в соответствии с которым представительства МИД подразделяются на представительства в центрах федеральных округов и представительства в субъектах РФ; прокурор федерального округа имеет ранг заместителя Генерального прокурора РФ (с соответствующими полномочиями, в том числе и процессуальными, определенными Законом о прокуратуре); в состав Федеральной службы налоговой полиции вошли семь главных управлений службы по федеральным округам. В соответствии с размещением полномочных представителей Президента в федеральных округах создаются структуры и иных федеральных органов исполнительной власти. Остается надеяться, что все это приведет к укреплению правопорядка в стране и усилению правовой защищенности граждан.

Итак, данную реформу нельзя рассматривать как попытку нарушения федеративного устройства России, поскольку статус и целостность субъектов Федерации сохраняются. Не вызывает сомнений, что эта мера направлена на укрепление вертикали исполнительной власти в Российской Федерации, что подчеркивал сам глава государства в своем Послании Федеральному собранию России: «…суть данного решения не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий, не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма»[[7]](#footnote-7).

Впрочем, некоторые правоведы считают, что федеральные округа в перспективе могут стать административной и территориальной структурой, в рамках которой возможны организация эффективной системы управления регионами и решение всего комплекса проблем государственной политики в области регионального развития. Например, С.И. Некрасов не исключает, что со временем формирование федеральных округов станет прологом реформы федеративного устройства России с образованием в ее составе на базе федеральных округов семи крупных и примерно одинаковых в экономическом отношении субъектов Федерации[[8]](#footnote-8). Однако, по данным Госкомстата, Минэкономразвития, МНС и других федеральных органов власти, публикующих данные о социально-экономическом положении, темпах промышленного роста, поступлениях в бюджетную систему РФ по федеральным округам, об экономическом равенстве групп субъектов РФ, входящих в тот или иной федеральный округ, не может быть речи.

В последнее время много внимания уделяется вопросу об укрупнении субъектов Федерации как о мере, позволяющей решить многие проблемы государственного устройства России. Так, после референдума 7 декабря 2003 г. произошло слияние Коми-Пермяцкого автономного округа с Пермской областью. На очереди Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский округ, Тюменская область, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа. Это очень сложная политическая и правовая проблема, требующая продуманной юридической базы. После принятия Федерального конституционного закона от 17.12.2001 № 6ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», содержащего правовой и достаточно демократичный механизм укрупнения субъектов Федерации через проведение всенародных референдумов в регионах, должна быть создана рабочая группа по совершенствованию этого механизма. Пока гораздо более эффективным представляется другой путь – укрупнение управленческих моделей в системе федеративных отношений по всей вертикали власти, прежде всего исполнительной. В первую очередь речь должна вестись о восстановлении управляемости государством на региональном уровне.

Укрепление государственности заключается в том, чтобы в интересах развития страны были собраны и эффективно использованы финансы, промышленный, кадровый потенциал. С этой точки зрения концентрация функций в руках ограниченного круга исполнителей является важным рычагом, который должен и может быть обеспечен с помощью нового государственно-правового института. Теперь именно на полномочных представителей возложена обязанность по регулярному представлению докладов Президенту Российской Федерации об обеспечении национальной безопасности, о соблюдении прав и свобод человека, о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе. Все эти вопросы должны постоянно находиться в поле зрения полномочного представителя.

**2. Институт полномочных представителей Президента РФ как структурная составляющая укрепления вертикали власти**

Вопрос о кадрах в России был и остается первостепенным. При формировании же корпуса президентских представителей как определенного зеркального отражения самого Президента РФ в регионах решение кадрового вопроса усложняется многократно. Но все же попытаемся проследить президентскую логику в личностном выборе своих представителей в округах.

В 2000 г. Президент в подборе своих представителей исходил, как нам представляется, из двух приоритетов - прошлой деятельности и проблем региона, делая упор на состоявшихся управленцев и опытных исполнителей в возрасте 40-60 лет (С.В. Кириенко - Л.В. Драчевский). Эмоционально-популистские утверждения в прессе о семи глав - не совсем корректны и имеют скорее достаточно формальные основания. Так, в Центральный федеральный округ полпредом назначили в прошлом генерал-майора госбезопасности Г.С. Полтавченко, который в 1993-1999 гг. руководил налоговой полицией в Санкт-Петербурге и Ленинградской области (генерал-майор налоговой полиции), что для данной территории весьма актуально. К тому же он имел опыт работы полномочным представителем Президента РФ в Ленинградской области. В Северо-Западный - В.В. Черкесова, опять-таки генерал-полковника госбезопасности, в недалеком прошлом заместителя директора ФСБ, имеющего представление о криминальной ситуации в регионе. Южный округ, известный своими застарелыми проблемами новых кавказских войн, естественно, возглавил военный - генерал армии и Герой России В.Г. Казанцев; правда, при этом еще и кандидат педагогических и философских наук. действительный член Российской Академии социальных и гуманитарных наук и почетный доктор Ростовского государственного строительного университета.

Полпредом в Приволжский округ[[9]](#footnote-9)14, известный своей насыщенностью национальными республиками, был поставлен достаточно опытный политик и управленец С.В. Кириенко. Сложность криминальной ситуации в регионе, видимо, легла в основу назначения полпредом в Уральский федеральный округ генерал-полковника, заместителя (1994-2000 гг.) министра внутренних дел РФ П.М. Латышева. Проблемы приграничного характера в Сибирском округе, видимо, заставили остановиться на кандидатуре П.В. Драчевского, в прошлом работника МИД, министра по делам СНГ. В приграничный и достаточно отягощенный проблемами Дальневосточный федеральный округ был направлен бывший профессиональный военный, генерал-лейтенант в отставке К.Б. Пуликовский (в 1994-1996 гг. командующий группировкой российских войск в Чечне). Так что опыт и доверие Президента сыграли основную роль в определении Президентом РФ В.В. Путиным своих первых региональных представителей.

Прошедшие пять лет деятельности реформированного института полномочных представителей показывают сохранение тенденции опоры В.В. Путина на профессионально подготовленных и способных представлять его интересы в регионах полномочных представителей, профессиональные качества и опыт которых сочетаются с личным доверием Президента. Сохранили свои посты и соответствуют в целом прежним приоритетам Г.С. Полтавченко, С.В. Кириенко, П.М. Латышев и К.Б. Пуликовский. В русле прежних тенденций и назначение полпредом по Сибирскому округу вместо П.В. Драчевского бывшего кадрового военного А.В. Квашнина (до назначения - начальник Генерального штаба Вооруженных сил РФ и первый заместитель министра обороны РФ). В связи с обострением проблем организации государственного правления в Чеченской республике в условиях определенного свертывания военной фазы операции по наведению конституционного порядка В.Г. Казанцева сменил в сентябре 2004 г. Д.Н. Козак, юрист с большим опытом практической работы (в 1990-1999 гг. занимал ряд ответственных постов в Ленгорисполкоме и администрации Санкт-Петербурга, в 1999-2004 гг. - руководитель Аппарата Правительства РФ, министр РФ, первый заместитель руководителя Администрации Президента РФ). Несколько большим изменениям подверглась расстановка полпредов в Северо-Западном округе. Институт полномочных и специальных представителей Президента РФ в России еще до президентства В.В. Путина органично вошел в систему организации власти. Едва ли кто-либо будет оспаривать необходимость представления интересов главы государства в российском парламенте, где в палатах Федерального Собрания присутствует в качестве связующего звена полномочный представитель Президента РФ. Такой же институт представления интересов главы государства существует и на уровне Конституционного суда РФ. Известен и институт специальных представителей Президента РФ по проблемным вопросам государственной деятельности - по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чеченской Республике и по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта. Думается, что такая форма участия Президента РФ в реализации своих полномочий оправдана и рациональна, и поэтому ее выбор и перенос на региональный уровень вполне оправдан и рационален в условиях необходимости укрепления государственности как на федеральном, так и на уровне субъектов Федерации.

Распределение субъектов[[10]](#footnote-10)8 по территориям созданных федеральных кругов объяснить довольно трудно. Оно не соответствовало ни экономическому районированию, ни военным округам. Да и субъектное закрепление территорий не пропорционально. Так, если в Центральном федеральном округе 17 субъектов РФ - Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области, то в Уральском 6: Курганская, Свердловская, Тюменская, Челябинская области и Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

Правовой статус президентского представителя определяет "Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе", которое было утверждено Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 и подвергалось незначительной корректировке указами 2000-2005 гг. Данный документ определяет положение полномочного представителя в нескольких плоскостях.

По своему положению в системе исполнительной ветви власти в РФ полномочный представитель как раз и представляет одну из семи точек опоры вертикали власти в регионах. Это обеспечивается тем, что он "непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему", а срок полномочий связан с решением президента, но не может превышать срока полномочий своего патрона. За руководителем Администрации Президента РФ закрепляется определение порядка "взаимодействия между полномочными представителями и их аппаратами и другими подразделениями Администрации". При этом представитель Президента, естественно, связан лишь федеральным законодательством и "в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, распоряжениями и иными решениями Руководителя Администрации Президента Российской Федерации".

И хотя полномочный представитель самостоятельно организует работу подчиненного ему аппарата - "имеет заместителей, распределяет между ними обязанности и руководит их деятельностью", федеральный центр сохраняет за собой основные рычаги кадрового обеспечения деятельности президентского представительства в округе с достаточно высокой ролью в этом процессе руководителя Администрации Президента РФ. Так, "назначение на должность заместителей полномочного представителя, освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются Руководителем Администрации Президента Российской Федерации". При этом "заместители полномочного представителя являются федеральными государственными служащими и входят в состав Администрации Президента Российской Федерации". Таким образом осуществляется своеобразное "двойное" управление самим представительством и обеспечивается его реальная подконтрольность центру.

Основные направления деятельности полномочного представителя президента и его компетенция исходят из его положения в системе вертикали исполнительной власти во главе с Президентом РФ и создают своеобразный территориальный уровень верховной исполнительной власти с делегированием ему определенных, хотя и значительно ограниченных, с точки зрения принятия решений, функций представительства интересов федерального центра в отдельных регионах.

Говоря об основных задачах и компетенции полномочного представителя в федеральном округе, необходимо обратить особое внимание именно на его роль проводника политики и государственной деятельности главы государства на закрепленных за округом территориях. Это подчеркивается положением о том, что в числе первоочередных задач на представителя Президента возлагается "организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации". Далее идет "организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти" и активное использование одного из главных рычагов управления страной - "обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации". Эти функции позволяют в большей степени (но не исчерпывающей) отнести данный институт к системе президентского контроля[[11]](#footnote-11)5.

Но, пожалуй, главной задачей полномочного представителя является осуществление функций, которые вызывают наибольшее раздражение некоторых представителей местной элиты - это сбор и обобщение информации о реальном положении дел в регионе. Именно здесь становится неоценимым источником сведений, необходимых для принятия решений на общефедеральном уровне. Не случайно глава государства в достаточно скупых по объему, но емких по содержанию положениях прописывает такую задачу полномочного представителя, как "представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений". Для этого он имеет право "запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц".

С целью повышения эффективности деятельности институтов исполнительной власти в регионах на полномочного представителя Президента в федеральном округе возлагается реализация ряда функций, свойственных самому Президенту на уровне федерального центра. И в качестве первой и наиболее значимой выдвигается задача обеспечения согласованной деятельности федеральных государственных органов на уровне регионов. Поэтому важным моментом в деятельности полномочного представителя становится его роль координатора "деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе".

Следует подчеркнуть особо выделенную значимость функции координации полномочным представителем деятельности многочисленных, ведомственно разобщенных и нередко дублирующих функции правоохранительных органов. В условиях, когда право согласования назначения прокуроров и начальников МВД (ГУВД-УВД) субъектов РФ было возвращено (хотя едва ли это рационально) в компетенцию их руководителей (президентов, губернаторов, глав администрации), роль представителя президента в фактическом руководстве структурами правоохраны на территориальном уровне значительно возросла с получением фактически главнейших рычагов влияния на них через оценку деятельности и кадровые назначения. С представителем Президента, например, согласовываются "направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления" на присвоение "высших специальных званий" должностных лиц правоохранительных органов и высших воинских званий (здесь определенное представительство полномочий Президента РФ как главнокомандующего армией).

Функции президентского представителя по отношению к правоохранительной системе региона отражены в достаточно скупой формулировке: он "анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения". И если исходить из широкого понимания термина "правоохранительные органы", к которым относятся прокуратура, суды, органы внутренних дел, таможенные органы, налоговая полиция, служба судебных органов, органы ФСБ и др., то фактический вес представителя Президента в регионе значительно возрастает, не говоря уже о стабильно сложившихся механизмах прямой зависимости федеральных правоохранительных органов от местных властей различных уровней.

Надо сказать, что "кадровый рычаг"[[12]](#footnote-12)2 президентского представителя в регионе в отношении руководителей федеральных структур также неплохо проработан. Он "согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти". Президентский представитель также может "вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания". Практически вся федеральная чиновная номенклатура в своем назначении становится в зависимость от мнения представителя Президента в федеральном округе, что вводит определенные гарантии реализации интересов центра на уровне персонализации должностных полномочий.

Отметим, что важное значение в этом отношении имели указы Президента РФ 2001-2004 гг., по которым "в целях создания дополнительных гарантий защиты личности от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечения безопасности общества и государства, совершенствования руководства деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации" были созданы окружные подразделения органов внутренних дел - Главные управления внутренних дел МВД России, руководители которых назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. В федеральных округах также сформированы соответствующие подразделения других федеральных министерств и ведомств страны - Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, Министерства финансов и др., деятельность которых усилила представительство исполнительной власти в регионах.

Подчеркнем, что особенно возросло значение полномочного представителя в условиях реформирования системы наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), кандидатура которого, в соответствии с изменениями от 29 декабря 2004 г. в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (ст. 18), представляется Президентом РФ для рассмотрения органом государственной власти субъекта РФ. При этом Указ Президента РФ "О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации" от 27 декабря 2004 г. №1603 и утвержденное им соответствующее положение определяют, что "кандидатуры на должность высшего должностного лица … субъекта Российской Федерации... представляются Президенту Российской Федерации Руководителем Администрации Президента Российской Федерации", а предложения по ним - "полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе".

Весьма важны[[13]](#footnote-13)7 и определенные координирующие и посреднические функции представителя Президента в формировании устойчивой системы федеративных отношений как в самом государственном механизме на федеральном и уровне субъектов Федерации, так и с институтами формирующегося в России гражданского общества. Не случайно Президент РФ подчеркивает, что полномочный представитель в округе "организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями". Одновременно указывается и на роль регионального президентского представителя в реализации экономических и социальных функций государства, ему поручается разрабатывать "совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа".

Как посредник между Федерацией и субъектами Федерации в реализации механизмов исполнительной власти в регионе представитель Президента принимает участие лично или направляет заместителей и сотрудников аппарата "для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа". Он должен согласовывать "проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа". Он же "организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа".

Дальнейшее наращивание координационных функций полномочного представителя отражено в Указе Президента РФ "О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах" от 24 марта 2005 г. №337, которым "в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах" было предписано "образовать советы при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах (за исключением Южного федерального округа)". При этом заметим, что этот шаг Президента в условиях изменения власти в субъекте Федерации весьма важен, а в Положении о совете подчеркивается, что последний "является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Практически данное положение расширяет и конкретизирует организационно-координационные функции полномочного представителя, поскольку он "председательствует на заседаниях совета", "определяет место и время проведения заседаний совета", а также "формирует на основе предложений членов совета план работы совета и повестку дня его очередного заседания" и др. При этом "членами совета по должности являются … высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, входящих в состав федерального округа", а также "представитель Министерства регионального развития Российской Федерации" и "заместитель Генерального прокурора Российской Федерации по федеральному округу" с включением и иных лиц. Персональный состав совета утверждается Руководителем Администрации Президента РФ по представлению полномочного представителя.

И хотя формально юридически данный совет выступает в качестве совещательного органа, его компетенция, как определяют основные задачи его деятельности, достаточно широки и включают: "содействие реализации полномочий Президента Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; содействие Президенту Российской Федерации при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; обеспечение выполнения поручений Президента Российской Федерации по итогам заседаний Государственного совета Российской Федерации и его президиума; рассмотрение по предложению[[14]](#footnote-14)10 Президента Российской Федерации проектов федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих важное значение на федеральном и региональном уровне; обсуждение проектов федеральных законов о федеральном бюджете в части, касающейся соответствующего региона (федерального округа); обсуждение информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета в части, касающейся соответствующего региона (федерального округа); обсуждение основных вопросов кадровой политики в регионе (федеральном округе); обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение".

Интересны и организационные основы деятельности совета, заседания которого проводятся ежеквартально, а в случае необходимости по решению полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе или двух и более членов совета - внеочередные. Заседание правомочно, "если на нем присутствует большинство от общего числа членов совета по должности". Характерна и определенная закрытость данного учреждения, поскольку "члены совета не вправе делегировать свои полномочия другим лицам". Процедура деятельности достаточно проста - "решения совета принимаются на его заседании путем обсуждения" и "по предложению полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе или двух и более членов совета проект решения ставится на голосование, и решение принимается простым большинством голосов". Совет также "может создавать постоянные и временные рабочие группы для подготовки вопросов, которые предполагается рассмотреть на заседании совета, привлекать в установленном порядке для осуществления отдельных работ ученых и специалистов".

Спектр обсуждаемых проблем и организационные основы деятельности совета показывают явное повышение присутствия и роли федерального центра на уровне регионов[[15]](#footnote-15)8.

Дело в том, что пока механизмы взаимодействия президентского представителя с институтами гражданского общества проработаны слабо. Он имеет лишь право "образовывать совещательные и консультативные органы", но обязан ли их образовывать и какие именно - остается за рамками полномочий. А право "направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан", конечно, позволяет иметь определенную связь с обществом, но лишь на традиционном уровне рассмотрения жалоб и заявлений.

Заметим, что важная роль президентскому представителю отводится и в обеспечении реализации Президентом РФ функций гаранта Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. В этом отношении представитель Президента "организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе". Велика его роль и в деятельности органов государства в выполнении функций надзора за законностью в субъектах Федерации, поскольку представитель Президента "взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации". Для этого президентскому представителю дано право "организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе", а также "привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа". При этом подчеркивается, что "полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа".

Представителю Президента отведена и определенная функция в решении наградных вопросов. Так, он, например, "согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почетных званий Российской Федерации" и "вручает в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации": "государственные награды Российской Федерации" и "объявляет благодарность Президента Российской Федерации", а также производит вручение удостоверения судьи "судьям арбитражных судов субъектов Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции".

Оперативное руководство деятельностью представителей Президента возлагается на руководителя Администрации Президента РФ. Непосредственное обеспечение деятельности президентского представителя обеспечивает его аппарат в качестве самостоятельного подразделения Администрации Президента РФ. При этом в состав аппарата входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента РФ, которая лишь "осуществляет методическое руководство указанной окружной инспекцией по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, реализацией федеральных программ".

Штатное обеспечение аппарата президентского представителя решает руководитель Администрации Президента РФ, который "утверждает структуру и штатную численность аппарата полномочного представителя, определяет количество заместителей". Далее уже полномочный представитель выступает и как руководитель аппарата представительства, распределяет обязанности между заместителями, утверждает должностные инструкции работников аппарата, назначает их на должности и освобождает от должностей в аппарате, поощряет их и применяет к ним меры дисциплинарного взыскания, подписывает служебную документацию, решает вопросы о командировании сотрудников аппарата в пределах Российской Федерации, а также "издает распоряжения по вопросам деятельности аппарата".

Информационное обеспечение деятельности президентского представителя в регионе также возведено на федеральный правительственный уровень. Он имеет право "пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти", а также "использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации".

Полномочный представитель, размещаясь в центре федерального округа, имеет право пользоваться государственной символикой Российской Федерации - "над зданием, в котором располагается полномочный представитель, поднимается Государственный флаг Российской Федерации; в его рабочем кабинете помещаются Государственный флаг Российской Федерации и изображение Государственного герба Российской Федерации". При этом "место размещения заместителей полномочного представителя и его аппарата на территории федерального круга определяется полномочным представителем".

Подчеркнем и то, что полномочный представитель Президента вполне обоснованно локализован от возможных форм влияния на его деятельность по хорошо отработанным каналам зависимости других федеральных структур от "социально-бытовых милостей" местных властей. Президент РФ четко прописал, что "информационное, документационное, правовое, материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности полномочного представителя и его аппарата, обеспечение служебными и жилыми помещениями, а также медицинское и социально-бытовое обслуживание полномочного представителя и работников его аппарата осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящиеся в соответствующем федеральном округе, на основе соглашений с Администрацией Президента Российской Федерации. Расходы на эти цели производятся за счет сметы Администрации Президента Российской Федерации".

Наделение полномочного представителя собственной управленческой структурой ставит его в число центральных государственных учреждений с региональным расположением. Таков правовой статус полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе.

Полномочия представителя весьма обширны и зеркально отражают многие проблемы федеративных отношений в современной России. Президентские указы создали прочную основу положения его представителя в механизме исполнительной власти, но их нормативная сила по значимости института в системе управления страной явно недостаточна. Статус полномочного представителя Президента РФ по его положению в механизме исполнительной власти, значимости регулируемых отношений должен определять как минимум федеральный, а может быть, и конституционный закон. По крайней мере, этот институт, уже набравший политический вес в регионах и показавший значимость, должен быть поставлен в четкие законодательные рамки с уточнением компетенции и делегированием ряда властно-контрольных полномочий, связанных, например, с приостановлением реализации решений органов исполнительной власти, временным отстранением руководителей федеральных органов в регионе до решения вопроса о соответствии их занимаемой должности при совершении правонарушений или грубых нарушениях законности, предоставления права инспектирования их деятельности и т.п. Это значительно повысило бы контролирующие функции представителя Президента и ответственность его (находящегося при нем достаточно большого аппарата) за эффективность представления интересов Федерации в регионе.

**3. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: политическая сущность и специфика функционирования**

Если речь идет о направлениях взаимодействия РФ и ее субъектов, то можно данные направления в соответствии со ст.10 федеральной Конституции классифицировать в соответствии с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственные органы, относящиеся к каждой из обозначенных ветвей власти, взаимодействуют друг с другом. Органы исполнительной власти РФ и ее субъектов могут по согласованию передавать друг другу осуществление части своих полномочий (ч.2, 3 ст.78 Конституции РФ), а Россия вправе делегировать часть своих полномочий международным межгосударственным объединениям (ст.79).

Так, в сфере исполнительной власти осуществляется взаимодействие между Президентом РФ и главами исполнительной власти субъектов РФ, или Правительством России и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии со ст.85 Конституции РФ Президент РФ является арбитром при разрешении споров и разногласий между органами государственной власти РФ и ее субъектов. Если согласованное решение не будет принято, он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Часть 2 ст.85 федеральной Конституции наделяет Президента РФ правом в случае противоречия актов органов исполнительной власти субъектов РФ Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина приостанавливать действие этих актов до решения данного вопроса соответствующим судом.

В целях реализации конституционных полномочий Президента РФ по обеспечению соответствия конституций, уставов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ Конституции России и федеральным законам Указом Президента РФ от 3 декабря 1994 года N 2147 "О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации" и постановлением Правительства РФ от 3 июня 1995 года N 550 "О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации" на Министерство юстиции РФ возложено проведение юридической экспертизы нормативно-правовых актов, принимаемых в субъектах РФ.

Как показывает практика проведения данной экспертизы, наиболее типичными недостатками в нормотворческой деятельности субъектов РФ являются:

- издание субъектами РФ правовых актов по предметам ведения РФ в нарушение

ст.71, 72, 76 Конституции РФ;

- искажение в правовых актах субъектов РФ смысла федеральных законов или

переписывание их "с поправками";

- издание актов, в которых представительные и исполнительные органы государственной власти нарушают конституционный принцип разделения властей (что характерно для уставов ряда регионов);

- принятие документов, положения которых ограничивают закрепленные Конституцией РФ и федеральными законами права и свободы человека и гражданина;

- недостатки в юридической технике, приводящие к многочисленным противоречиям между правовыми актами субъектов РФ, Конституцией РФ и федеральными законами.

Важное значение приобретает статус Министерства юстиции России, которое не только проводит юридическую экспертизу региональных нормативных правовых актов, но и ведет федеральный регистр - банк нормативных правовых актов субъектов Федерации[[16]](#footnote-16).

Говоря об аспектах взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ в сфере исполнительной власти, необходимо более подробно остановиться на взаимодействии Президента РФ и глав исполнительной власти субъектов РФ.

Часть 2 ст.85 Конституции РФ предусматривает право Президента РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Данное положение также закрепляется в ст.29 Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации". Согласно этой статье Президент РФ вправе приостанавливать действие акта высшего должностного лица субъекта РФ, а также действие акта органа исполнительной власти субъекта РФ в случае противоречия этого акта Конституции РФ[[17]](#footnote-17). Данное право Президента России проистекает из его статуса гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ч.2 ст.80), из принципов единства системы государственной власти (ч.3 ст.5) и единства системы исполнительной власти (ч.2 ст.77).

Однако названная норма не гарантирует субъектам РФ той степени самостоятельности, которая фиксируется в других положениях Основного закона. Дело в том, что ч.2 ст.77 Конституции РФ устанавливает единую систему исполнительной власти лишь в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Из этого вытекает, что Президент вправе реализовывать свои полномочия лишь в указанных пределах, тогда как ч.2 ст.85 значительно расширяет его прерогативу. Поскольку в рассматриваемой норме говорится о возможности главы государства приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия не только Конституции РФ, но и федеральным законам, то в данном случае не исключена возможность вторжения Президента в права того или иного региона при принятии закона по вопросам собственного ведения субъектов РФ.

Однако согласно ч.4 и 6 ст.76 Конституции РФ в случае противоречия между федеральным законом и нормативно-правовым актом субъекта РФ, изданным в пределах его ведения, действует нормативно-правовой акт субъекта РФ. Таким образом, Конституция, как справедливо указывает М.С. Саликов, оставляет место для вольного и невольного произвола по отношению к субъектам Федерации[[18]](#footnote-18).

Пожалуй, можно согласиться с рекомендацией ученого изъять из ст.85 ч.2, оставив лишь часть 1, предусматривающую возможность использования Президентом согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными и региональными государственными органами.

В то же время можно предложить более гибкий вариант, предусматривающий редакцию ч.2 ст.85, исключающую из нее положения о несоответствии федеральным законам.

Однако взаимодействие в сфере исполнительной власти осуществляется не только между Президентом РФ и главами регионов, но и между главами других органов государственной власти субъектов РФ. В этом плане определенный интерес представляют место и роль института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Из конституционных полномочий Президента РФ важное значение имеют назначение и освобождение полномочных представителей Президента в регионах России (в силу п. "к" ст.83 Конституции РФ). Статус института полномочных представителей Президента РФ в регионах до недавнего времени регулировался Указом Президента РФ N 696 "О полномочном представителе Президента в регионе Российской Федерации" и Положением о полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ[[19]](#footnote-19).

В последнее время меры по укреплению властной вертикали, касающиеся непосредственно сферы исполнительной власти, проводимые главой государства, приобретают исключительную актуальность.

Определенный общественный резонанс вызвал Указ Президента РФ N 849 от 13 мая 2000 года о полномочном представителе Президента в федеральном округе и Положение о нем, утвержденное данным Указом. Причем в этом решении главы государства многие ученые и политики справедливо усмотрели первый шаг Президента РФ на пути реформирования Федерации.

Проведение данной реформы нельзя рассматривать как попытку нарушения административно-территориального устройства России, поскольку статус и целостность субъектов Федерации сохраняются. Но не вызывает сомнений то, что данная мера направлена на укрепление вертикали исполнительной власти в Российской Федерации, что соответствует ст.77, 78 Конституции РФ. Это признал сам глава государства в своем Послании Федеральному Собранию России, где говорится о том, что суть данного решения не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий, не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма[[20]](#footnote-20)8.

Вторым шагом главы государства в этом направлении явилось внесение в Государственную Думу пакета законопроектов, изменяющих порядок формирования Совета Федерации, введение порядка отстранения от должности руководителей регионов и роспуска законодательных органов субъектов России, принимающих акты, идущие вразрез с федеральными законами, и наделяющих главу региона правом отстранения от должности нижестоящих глав местного управления и самоуправления.

Очередным шагом в укреплении вертикали власти явилось создание окружных подразделений органов МВД в образованных федеральных округах. В соответствии с Указом Президента РФ от 31 июля 2000 года "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" руководители окружных подразделений МВД России и их заместители назначаются главой государства по представлению министра внутренних дел. Данное полномочие Президента не вытекает из главы 4 Конституции РФ, поскольку назначение руководителей органов МВД входит в компетенцию министра внутренних дел России с согласия соответствующих субъектов Федерации, следовательно, сомнительна конституционность этого положения.

Следующим этапом явилось принятие главой государства дополнительных мер по обеспечению единства правового пространства. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 года в России создан федеральный банк нормативно-правовых актов субъектов России - федеральный регистр НПА субъектов РФ, ведение которого отнесено к Министерству юстиции России. При этом руководителям субъектов Российской Федерации предписано в семидневный срок направлять копии нормативных правовых актов субъекта Федерации в Минюст для включения данных актов в федеральный регистр и проведения юридической экспертизы[[21]](#footnote-21)9.

Подписание главой России Указа "О Государственном Совете Российской Федерации завершило первый этап реформы властной вертикали. При этом роль Государственного Совета РФ неизбежно будет подниматься, несмотря на то, что по действующему Положению Государственный Совет выполняет одну функцию - совещательную, и все его решения носят рекомендательный характер. Поэтому следует согласиться с Е.С. Строевым, который подчеркнул, что Государственный Совет будет превращаться в более властный орган и, возможно, заменит верхнюю палату российского парламента[[22]](#footnote-22)11.

Действующая Конституция не ограничивает Президента РФ в назначении своих полномочных представителей. Если ранее институт полномочных представителей был учрежден почти в каждом регионе, и главе государства приходилось контактировать более чем с 80 полномочными представителями, то теперь вся территория России условно разделена на семь федеральных округов. Таким образом, Президенту предоставляется возможность более эффективно осуществлять взаимодействие с регионами через своих представителей в группе регионов. При этом следует иметь в виду, что, например, согласно Положению полномочный представитель в федеральном округе взаимодействует с органами государственной власти, "находящимися в пределах федерального округа", а не в его составе.

Вместе с тем нельзя не заметить, что введение института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе отдалит регионы от Центра, поскольку вводится промежуточное звено. Лидеры регионов во многом лишаются возможности прямого выхода на главу государства, взаимодействие между ними будет в большей мере опосредованным, в то время как решение ряда ключевых вопросов требует прямого (непосредственного) взаимодействия глав регионов с Президентом РФ. Поэтому ограничение возможности прямого контактирования (путем введения промежуточного звена между субъектами и Центром) вряд ли можно признать правильным. С другой стороны, вполне очевидно, что эффективность работы главы государства должна повыситься.

Основные задачи полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе РФ определены в главе 2 Положения. Это организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики страны; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление главе государства регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также социальном, политическом, экономическом положении в нем. Однако полномочный представитель не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти, объединений, организаций, издавать решения, обязательные для исполнения. В главе 3 определяются функции полномочного представителя, которые в основном носят представительский характер.

Несмотря на огромный объем функций полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (глава 3 Положения о полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ), на практике он обладает лишь двумя реальными механизмами контроля за деятельностью территориальных органов исполнительной власти: он участвует в работе региональных коллегий органов исполнительной власти и согласовывает кандидатуры для назначения на должность руководителя территориальных органов исполнительной власти, а также согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти представления о награждении государственными наградами, объявлении почетных званий и организует контроль за исполнением федеральных законов и иного федерального законодательства. Контрольные функции полномочного представителя Президента в федеральном округе (контроль за соответствием нормативных актов субъектов Федерации федеральному законодательству) также недостаточно регламентированы в законодательстве РФ и во многом пересекаются с функциями иных органов государственной власти (например, организация контроля за исполнением федерального законодательства отнесена к функциям правоохранительных органов).

Поэтому функции полномочного представителя должны получить более четкую правовую регламентацию на более высоком юридическом уровне - в федеральном законе.

Кроме того, законодательством не урегулирован вопрос о том, на каких условиях осуществляется взаимодействие полномочного представителя Президента в федеральном округе РФ с органами исполнительной власти субъекта РФ. Нормы указанного Положения в этой части представляются недостаточными.

В законодательстве РФ следует решить вопрос и о более высоком уровне правовой защиты полномочного представителя Президента в регионе РФ. Например, в главе 7 Положения 1997 г. (главы 1 - 5 признаны недействующими, следовательно, в остальной части оно действует) указано, что полномочный представитель несет персональную ответственность перед главой государства за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; указывается, что в случае утраты доверия полномочный представитель может быть досрочно освобожден от должности. Поэтому целесообразно более подробно прописать основания ответственности и отстранения от должности полномочного представителя, указав, в чем конкретно может выразиться неисполнение или ненадлежащее исполнение им своих обязанностей, к каким последствиям оно привело или может привести. Это позволит сделать статус полномочного представителя более стабильным и защищенным.

Вообще, в отечественном законодательстве на уровне федеральных органов следует закрепить статус полномочных представителей Президента в федеральном округе РФ, парламенте страны. Норма п. "к" ст.83 Конституции РФ, несомненно, нуждается в развитии.

Еще одной важной проблемой взаимоотношений Президента РФ и органов государственной власти субъектов РФ является трактовка ч.4 ст.78 Конституции РФ, где указано, что Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории РФ.

Конституция предусматривает целый ряд институтов и правовых процедур, которые призваны обеспечить осуществление полномочий федеральной государственной власти:

1) институт полномочных представителей Президента РФ;

2) применение согласительных процедур согласно ч.1 ст.85 Конституции;

3) приостановление действия нормативных актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия федеральному законодательству или нарушении прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса судом;

4) введение чрезвычайного положения на всей территории России или ее части с незамедлительным сообщением об этом представительному органу страны согласно ст.88 Основного закона.

Несомненно, что в сфере взаимодействия органов исполнительной власти РФ и ее субъектов существуют и другие проблемы. Например, до недавнего времени был актуальным спор о том, не следует ли Президенту РФ назначать губернаторов.

Однако указанный Федеральный закон от 6 октября 1999 года решил и эту проблему, закрепив принцип выборности главы исполнительной власти субъекта РФ[[23]](#footnote-23)12.

Вместе с тем нельзя оставить без внимания в этом контексте обозначенную выше проблему укрепления исполнительной власти в Российской Федерации, вызвавшую определенный общественный интерес и представляющую в настоящее время особую актуальность, что, в частности, связано с вопросами взаимной ответственности России и ее субъектов в сфере исполнительной власти.

Этим законом установлена взаимная ответственность законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации за грубое нарушение Конституции РФ и федерального законодательства, в частности за непринятие мер по устранению установленного судами противоречия изданных ими актов Конституции РФ и федеральным законам. В настоящее время в данный закон внесены изменения Федеральным законом от 29 июля 2000 года[[24]](#footnote-24).

Среди этих изменений имеются такие, которые расширяют полномочия Президента России и по роспуску законодательного органа субъекта РФ и по отстранению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности. В соответствующий механизм вводится судебная власть, точнее, суды общей юрисдикции, которые подтверждают незаконность принятого органом государственной власти акта и устанавливают определенный срок для устранения этих нарушений.

В частности, ст.9 Федерального закона предусматривает вынесение главой государства предупреждения законодательному органу субъекта Федерации, который в течение трех месяцев должен принять меры, направленные на устранение выявленных противоречий с Конституцией РФ. В противном случае Президент РФ вносит в Государственную Думу проект Федерального закона о роспуске законодательного органа субъекта РФ. Причем, российский парламент должен рассмотреть данный законопроект в течение двух месяцев. Статья 29.1 предусматривает ответственность главы субъекта РФ в случае издания им противоречащего федеральному законодательству нормативного правового акта или уклонения его от приведения в соответствие с федеральным законодательством своего нормативного акта после приостановления его действия главой государства и обращения в суд. В таких случаях при соблюдении определенной процедуры Президент вправе отстранить высшее должностное лицо субъекта Федерации от должности. Кроме того, Федеральным законом предусмотрено временное отстранение Президентом РФ от должности главы субъекта РФ по мотивированному представлению Генерального прокурора в случае предъявления руководителю субъекта России обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления (п.4 ст.29).

В целом, поддерживая необходимость принятия данного закона, следует подчеркнуть его наиболее существенные недостатки:

1. Меры государственно-правовой ответственности представительных и исполнительных органов государственной власти субъекта Федерации с применением властных полномочий судебных органов могут осуществляться при наличии развитого административного (публично-правового) судопроизводства.

2. Наделяя Президента РФ рядом полномочий, связанных с выражением предупреждения главе региона, отстранением его от должности и отправлением в отставку, авторы закона не учли того, что данные полномочия главы государства не закреплены в Конституции РФ и не могут быть выведены из смысла ст.80 Основного закона, поэтому вряд ли могут вытекать из его статуса гаранта Конституции Российской Федерации и главы государства. Подобные полномочия не вполне согласуются с конституционными принципами разделения властей и самостоятельности органов государственной власти.

3. Вопрос о правовых последствиях признания актов (действий) не соответствующими законодательству (федеральному и региональному) не может являться предметом регулирования названного закона, поскольку он непосредственно связан с процессуальной формой осуществления указанных полномочий.

Тем не менее, четко прописанная в Федеральном законе от 29 июля 2000 года процедура отстранения главы субъекта Федерации от должности, вводящая в данный механизм и судебную власть, позволяет согласиться с необходимостью такой меры, направленной на усиление вертикали исполнительной власти в России, а следовательно, и централизации, которая в разумных пределах нужна для укрепления современных федеративных отношений в Российском государстве.

1. **Оптимизация деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах**

Президент Российской Федерации следующим образом раскрывает значение введения полномочного представителя в федеральном округе: “Суть этого решения - не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в перестройке административно - территориальных границ, а в повышении эффективности власти. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма.

С созданием округов федеральная власть не удалилась, а приблизилась к территориям. Общественное мнение приписывает полпредам Президента опасные намерения. Они якобы и бюрократы - посредники между центром и регионами. Между тем, сокращая аппараты федеральных служащих на местах, мы хотим добиться их мобильности и работоспособности. Четко очерчивая пределы компетенции федеральных полпредов, делаем их работу прозрачной для региональных администраций и населения территорий.

Уходя от дублирования функций, персонифицируем ответственность. Это решение, безусловно, цементирует единство страны. Полномочные представители, разумеется, будут содействовать эффективному решению проблем своих округов. Но они не вправе вторгаться в сферу компетенции избираемых глав регионов. Опорой полпредам в работе будут только закон и данные им полномочия”[[25]](#footnote-25).

А.Г. Трифонов и Б.В. Межуев утверждают, что трансформация института полномочных представителей Президента Российской Федерации, произведенная В.Путиным, должна предоставить Кремлю возможность контролировать региональных лидеров, а при сосредоточении в руках представителей Президента соответствующих ресурсов (что в нынешней ситуации вполне реально) воздействовать на губернаторские выборы. Но это станет реальным только в том случае, если Кремль, наконец, решит всерьез заняться региональной политикой, поскольку до последнего времени все разговоры о ней так и оставались лишь разговорами. Кроме того, дефицит кадровых и финансовых ресурсов пока блокирует сколько-нибудь эффективную деятельность нового института. Москва пытается поставить в регионах своих политических представителей, которые будут следить, скажем, за ходом проводимых сверху реформ или за деятельностью местных элит, усердно цепляющихся за остатки суверенности. Но вряд ли функции семи президентских наместников сведутся только к надзору за соблюдением законов главами администрации, и едва ли нынешним наместникам удастся избежать столкновения с экономической элитой своего региона и, следовательно, вовлечения в той или иной степени в его хозяйственную жизнь.

Конечно, им придется контролировать проведение преобразований в регионах, во многом связанных с силовым переделом собственности и сфер влияния. Политические и иные институциональные изменения влияют на экономику самым непосредственным образом.

Политические правила формируют правила экономические, хотя имеет место и обратная зависимость. Иными словами, права собственности и, следовательно, индивидуальные контракты определяются и устанавливаются политическими решениями, однако структура экономических интересов также влияет на политическую структуру. Если с помощью политических институтов снижается уровень риска и неопределенность, то неустойчивость политических институтов прямо влияет на отсутствие успехов в экономическом развитии, и переломить эту тенденцию очень трудно.

При нынешней системе местные власти могут своими действиями вносить существенные коррективы в план реформ, а президентская администрация предпочла бы проводить преобразования без этих поправок. Скорее всего, полномочия президентских глав будут значительно увеличены, и у них появится реальная возможность корректировать решения региональных властей, что заставит в еще большей мере говорить о полномочных представителях Президента как о государевых наместниках. Политолог Андре Моммен считает, что Президент ввёл институт полномочных представителей в федеральных округах, дабы урезать местную автономию. Генерал-губернатор осуществляет руководство местными операциями силовых министерств (обороны, внутренних дел, безопасности и юстиции), а также занимается конституционными проблемами. Дело в том, что на протяжении многих лет некоторые республики игнорировали авторитет Москвы либо федеральные законы, издавая собственные, действию которых придавалась сила, равная общероссийским.

Реформы Путина должны остановить процесс фрагментации, подрывающий единство российского государства. План Путина по введению собственных генерал-губернаторов может постигнуть, по мнению Моммена, та же участь, что и полпредов при Б.Н.Ельцине. Как бы то ни было, его наместникам потребуется в каждом случае мощный, хорошо оплачиваемый, централизованный и эффективно работающий административный аппарат, под контролем которого будут находиться территории величиной с целые страны вроде Украины или Франции. “Путина явно влечет административная и бюрократическая структура власти царской России, причем он стремится "привязать" своих генерал-губернаторов к старым военным округам. Естественно, такого рода попытка рецентрализации рискованна из-за вероятной смены нынешнего безразличия регионов по отношению к Москве на откровенную враждебность, поскольку новая промежуточная бюрократическая структура будет восприниматься как излишняя”[[26]](#footnote-26).

Губернаторы всегда предпочитали, столкнувшись с серьезными проблемами, вступать с Москвой в личный контакт. Они и в дальнейшем предпочтут делать именно так в обход путинских наместников. Последние будут низведены до роли посредников бедных регионов, лишенных природных ресурсов. Богатые же регионы (вроде Татарстана), экспортирующие нефть и газ, сумеют найти себе и оплатить какое-то число серьезных союзников в Москве. Многие лица в министерствах, имеющие отношение к природным ресурсам, уже попали в "в собственность" к той или иной из вовлеченных в подобные дела крупных нефтяных компаний, которые, в свою очередь, принадлежат финансовым или промышленным магнатам или каким-либо образом связаны с ними. Совмещение их политических и коммерческих интересов в высших государственных сферах приводило и к более пагубным последствиям, чем коррупционизм каких-либо местных олигархов. Путину, однако же, придется иметь дело и с этой проблемой. Одна из стратегий, находящихся в политическом арсенале президента Путина, состоит, как считает А.С.Макарычев, в том, чтобы постепенно ослабить значение субъектов Федерации в жизни государства. Такой гипотетический вариант в долгосрочной перспективе может означать переход к новому федеративному устройству на основе 7 округов. Б.Ельцин полагал, что иметь дело с 89 относительно небольшими единицами гораздо легче, чем с несколькими крупными. В.Путин пошёл по другому пути.

Другой вариант развития, по его мнению, заключается в том, что представители Президента при условии сосредоточения в их руках существенных кадровых, организационных и финансовых полномочий. Однажды могут понять , что их статус позволяет им по-новому строить отношения с Москвой. Иными словами, если президентские полпреды начнут реально перераспределять ресурсы в свою пользу, то торг между ними и федеральным центром когда-нибудь может стать реальностью. К.С.Бельский рассматривает новый институт как временную меру с краткосрочной перспективой. По его мнению, новый институт приведёт к усложнению системы управления государством, появлению новых звеньев управления и увеличению числа государственных служащих. “Задача “надзора и наблюдения”, - пишет он, - может оказаться трудно осуществимой прежде всего из-за того, что губернаторов и глав республик много, а федеральных округов всего семь”[[27]](#footnote-27)15.

Нельзя исключать, что федеральному центру придётся увеличивать число округов, а это также приведёт к увеличению управленческой надстройки. “Трудности в реализации идеи надзора за губернаторами возникнут ещё потому, что в диалоге с губернаторами полномочный представитель покажет себя неравной стороной в деле понимания и знания местных особенностей, которые окажутся для него недоступными в связи с удалённостью от каждой конкретной области. Между тем, каждый из губернаторов, состоящих под “надзором” полпреда, хорошо знает свою область, так как занимается ею в течение ряда лет”[[28]](#footnote-28).

Кроме того, по мнению К.С.Бельского, губернатору, обладающему материальными, финансовыми и кадровыми ресурсами, нетрудно будет скрытно противодействовать многим начинаниям полномочного представителя. На основании этого он сомневается в положительных результатах деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и предлагает ввести институт назначаемости губернаторов, на которых и возложить функции и полномочия президентских полпредов[[29]](#footnote-29).

Создание семи федеральных округов на крупных территориях России, ареалы которых фактически повторяют ареалы межрегиональных ассоциаций (за исключением Центрального округа, расположенного на территории двух ассоциаций - “Черноземье” и “Центральная Россия”), так считают Н.Л.Добрецов и В.Е. Селивёрстов, может способствовать усилению действенности государственной региональной политики на основе перенесения ряда ее задач на межрегиональный уровень, более тесной работы Центра с регионами и укрепления процессов межрегиональной интеграции.

Учитывая усиление президентской линии власти, руководители субъектов Федерации и их горизонтальные объединения - межрегиональные ассоциации - будут стараться использовать этот рычаг для лоббирования своих интересов и для решения региональных проблем. Правда, высказывается точка зрения, что в этих условиях роль межрегиональных ассоциаций может быть существенно снижена. Межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, возникшие как стихийный отклик на аморфную федеральную региональную политику в первые годы реформ, прочно заняли свою нишу в экономической и политической жизни страны. Сегодня они оказывают большое влияние на региональную политику России. Пожалуй, нигде в мире нет сейчас такой разветвленной и оформленной формы “мягкого” управления на уровне всех макрорегионов страны (в США, например, действуют ассоциации лишь по отдельным крупным макрорегионам, объединяющим несколько штатов). Деятельность ассоциаций в России приобретает все более зрелые формы, Государственная дума утвердила закон об их деятельности. В то же время в работе межрегиональных ассоциаций есть немало недостатков, их потенциал используется далеко не в полной мере. Авторы стоят на позиции, что во многом эти недостатки вызваны тем, что в рамках ассоциаций объединены старые, “госплановские” крупные экономические районы. В их состав входят территории с совершенно различным экономическим потенциалом, структурой производства и т. д. Например, в “Сибирское соглашение” входят 19 субъектов Федерации это “Россия в миниатюре” (речь идет не о масштабах территории, а о сильных межрегиональных различиях).

Поэтому рано или поздно, особенно когда встанет вопрос о совместном финансировании межрегиональных интеграционных проектов, возникнет проблема баланса интересов субъектов Федерации, входящих в ассоциацию. Поэтому, вероятно, постепенно и сами регионы, и федеральные органы власти и управления придут к единой позиции, что необходимо реформирование сетки макрорайонирования страны и формирование новой, более дробной, чем сегодня, структуры макрорегионов, построенной на принципах экономического единства входящих к ним субъектов Федерации и наличия общих проблем. Речь идет о создании новых крупных экономических районов по “западноевропейскому образцу” т. е. не в форме жестких структур административно-территориального деления страны, а в форме “мягких” интеграционных структур[[30]](#footnote-30)15.

А.С.Макарычев утверждает, что стремление В.Путина к созданию независимых от региональных лидеров федеральных структур управления привело к несовпадению новой “нарезки” на федеральные округа и тех макро регионов, которые начали складываться в виде межрегиональных ассоциаций. Он пишет: “Существует высокая вероятность того, что создание федеральных округов даст стимул к появлению 6 (за вычетом Москвы, и так являющейся лидером) центров геоэкономического влияния в России”.

Если в основу укрупнения регионов будут положены соображения экономической целесообразности, то эта тенденция “глобализация через централизацию” может соответствовать многим концепциям, известным по практике зарубежных государств: речь идёт о таких понятиях, как “естественные экономические территории”, “ субгосударственные экономические зоны”, “локальные экономические регионы”. Трудность, однако, состоит в том, что региональные элиты России пока не готовы подключиться к процессам глобализации. И мешает им в этом, на мой взгляд, не только негибкость федерального центра, но и собственная неспособность использовать имеющиеся у них в распоряжении ресурсы.

**Заключение.**

Таким образом, в результате исследования полномочных представителей Президента можно сделать следующие выводы: в реформе В.В.Путина прослеживается функциональная аналогия с генерал-губернаторами. Президентская власть, видимо, желает создать институт своего рода "президентских комиссаров" на местах, контролирующих деятельность силовых структур, и в этом их роль оказывается аналогичной генерал-губернаторской. Положение представителей Президента, естественно, будет сильно отличаться от генерал-губернаторов 1775 г., ибо наместникам никогда не предоставят власть, равную той, какую имели при Екатерине II Потемкин или Румянцев. Да и потом любая историческая аналогия, так или иначе, является относительной, так как институты возникают в конкретных исторических условиях и стопроцентного совпадения невозможно. Ш Институт полномочных представителей Президента имеет достаточно широкую законодательную базу. Его статус закреплён в основном законе Российской Федерации Конституции.

Идея создания территориальных подразделений федеральной власти отнюдь не нова. В 1995 году был разработан проект разделения России на федеральные округа. При построении этой модели особое внимание уделялось изучению опыта США. Помимо чисто демонстрационного эффекта (разработчики стремились нарочито продемонстрировать независимость регионального и федерального уровней власти, уделяя этой задаче большое значение, если можно так выразиться, в воспитательных целях), данная система должна была оказать и непосредственное влияние на соблюдение принципа разделения властей: территориальная удаленность резиденций регионального руководителя и представителя Президента несколько снижает возможность для неформального давления одного из них на другого. При сравнении двух проектов 1995 и 2000 гг. стоит отметить большую утопичность первого: он в значительной степени отражал желаемую, идеальную, картину территориального устройства федеральной власти в стране. Конечно, на фоне прежнего плана система 2000 г. представляется значительно более приближенной к российским реалиям и поэтому, видимо, более жизненной.

При оформлении нового административного дизайна Российской Федерации реформированный институт полномочных представителей Президента Российской Федерации прибрёл новое звучание. Владимир Путин так оценил работу своих подчинённых за год: “Одним из наиболее важных решений, принятых в прошлом году, было создание федеральных округов. Деятельность полномочных представителей заметно приблизила федеральную власть к регионам. Полпреды активно поработали в деле приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Ключевая роль здесь принадлежит именно им и Генеральной прокуратуре, ее окружным структурам. Более трех с половиной тысяч нормативных актов, принятых в субъектах Федерации, не соответствовали Конституции России и федеральным законам, четыре пятых из них - приведены в соответствие. При этом хочу еще раз напомнить - и тем, кто принимает законы, и тем, кто следит за их исполнением, - нам необходимо отказываться не только от вторжения в федеральную компетенцию, но и от необоснованных попыток федеральных структур вмешиваться в сферу исключительной компетенции регионов”.

Полномочный представитель Президента может помочь выстроить эффективно отраслевую вертикаль. Но по нашей-то государственной модели нам не нужна отраслевая верти­каль, нам нужно четкое распределение функций, полномочий, ресурсов, ответственности по трем конституционно заложенным уровням власти. Нужно сейчас выстраивать не вертикаль унитарного государства, а развивать и добиваться реализации конституционных принципов, то есть у нынешних полпредов задачи заметно сложнее, чем в прошлом у генерал-губернаторов.

Еще одно объективное обстоятельство. Если мы на федеральном уровне не заложим четкую программу действий, не обозначим конкретных задач действий Полномочных представителей Президента, то хотите вы этого или не хотите, они пойдут в экономику.

1. Краснов М.А. О некоторых конституционно правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. М., 2001 [↑](#footnote-ref-1)
2. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М., 2003. С.405 [↑](#footnote-ref-2)
3. Семенов А.В. Конституционно-правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Теоретический философский журнал. Кредо. 2001. № 3 (27). [↑](#footnote-ref-3)
4. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001. С.226 [↑](#footnote-ref-4)
5. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002 [↑](#footnote-ref-5)
6. 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 [↑](#footnote-ref-6)
7. Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля [↑](#footnote-ref-7)
8. Некрасов С.И. Федеральные округа – новое звено в вертикали Российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11 [↑](#footnote-ref-8)
9. 14 Указ Президента Российской Федерации “ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 года №849 [↑](#footnote-ref-9)
10. 8 Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля [↑](#footnote-ref-10)
11. 5 Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М., 2002 [↑](#footnote-ref-11)
12. 2 Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М., 2003. С.405 [↑](#footnote-ref-12)
13. 7 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 [↑](#footnote-ref-13)
14. 10 Указ Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 года // СЗ РФ. 1997. N 28. Ст.3421 [↑](#footnote-ref-14)
15. 8 Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 года "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства в Российской Федерации" // Российская газета. 2000. 15 авг [↑](#footnote-ref-16)
17. Российская газета. 1999. 19 окт [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: Проблемы науки конституционного права / Отв.ред. Кокотов А.Н., Кукушкин М.И. Екатеринбург, С.209 [↑](#footnote-ref-18)
19. Указ Президента Российской Федерации от 9 июля 1997 года // СЗ РФ. 1997. N 28. Ст.3421 [↑](#footnote-ref-19)
20. 8 Путин В.В. Какую Россию мы строим. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля [↑](#footnote-ref-20)
21. 9 Указ Президента РФ от 10 августа 2000 года "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства в Российской Федерации" // Российская газета. 2000. 15 авг [↑](#footnote-ref-21)
22. 11 Российская газета. 2000. 5 сент [↑](#footnote-ref-22)
23. 12 Российская газета. 1999. 19 окт [↑](#footnote-ref-23)
24. Российская газета. 2000. 1 авг [↑](#footnote-ref-24)
25. Указ Президента Российской Федерации “ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 года №849 [↑](#footnote-ref-25)
26. Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года [↑](#footnote-ref-26)
27. 15 Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года [↑](#footnote-ref-27)
28. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. ‘Не будет ни революций, ни контрреволюций’ [↑](#footnote-ref-28)
29. Указ Президента Российской Федерации “Об утверждении положения о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге” от 15 июля 1992 года № 765 [↑](#footnote-ref-29)
30. 15 Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года [↑](#footnote-ref-30)