Михайличенко И.В.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ С ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ

Mikhailichenko I. V.

INTERACTION OF THE PRESIDENTIAL PLENIPOTENTIARY REPRESENTATIVE IN THE FEDERAL DISTRICTS WITH THE EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматривается взаимодействие полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах с органами исполнительной власти субъекта РФ. По мнению автора предоставленных и принадлежащих полномочному представителю Президента полномочий вполне достаточно для выстраивания на уровне федерального округа эффективной системы управления, направленной на создание действенного звена обеспечения центра и регионов. Указом Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 69 функции полномочного представителя Президента в федеральном округе были уточнены и конкретизированы, что нашло отражение в тексте работы. В статье обосновывается тезис о том, что полномочный представитель является координатором деятельности федеральных органов исполнительной власти на территории федерального органа.

Ключевые слова: Президент РФ, полномочный представитель Президента РФ, федеральный округ, полномочия.

The article deals with the interaction of the plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the federal districts with the executive authorities of the subject of the Russian Federation. According to the author, the powers granted and owned by the presidential plenipotentiary representative are quite sufficient to build an effective management system at the federal district level, aimed at creating an effective link to provide the center and the regions. By the Decree of the President of the Russian Federation of February 4, 2021. No. 69 the functions of the presidential plenipotentiary representative in the federal district were clarified and specified, which is reflected in the text of the work. The article substantiates the thesis that the authorized representative is the coordinator of the activities of the federal executive authorities on the territory of the federal body.

Keywords: President of the Russian Federation, plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation, federal district, powers.

Как известно, эффективность работы полномочного представителя Президента в федеральном округе в большей степени зависит от его взаимодействия с органами исполнительной власти субъекта РФ, расположенными на территории округа. Поэтому важно определить, что представляют собой органы исполнительной власти в субъектах Российской

Федерации и как они взаимодействуют с представителем Президента в федеральных округах.

Полномочные представители Президента РФ, в федеральных округах взаимодействуя с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, выполняют ряд задач и функций. Основными задачами

полномочного представителя являются: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации; 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..

Как видим, задачи, стоящие перед полномочным представителем Президента охватывают большой круг вопросов и их можно успешно реализовать лишь совместно с органами власти субъектов, общественными организациями и гражданами. Это и «реализация, в первую очередь основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; федеральных законов, указов, распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства; контроль за реализацией федеральных программ в федеральном округе; обеспечение реализации кадровой политики и регулярное предоставление докладов Президенту о политическом, социальном и экономическом положении национальной безопасности в округе». 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, должностных лиц, расположенных в пределах соответствующего федерального округа».

На полномочного представителя возлагается ряд функций, осуществляемых Президентом РФ на федеральном уровне. Указом Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 69 функции полномочного представителя Президента в федеральном

округе были уточнены и конкретизированы [7]. Не имея возможности все их проанализировать в настоящей статье, остановимся, на наш взгляд, на наиболее важных и значимых.

Так, полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие функции: организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями; принимает активное участие в разработке программ социально-экономического развития территории округа, тесно взаимодействуя с межрегиональными ассоциациями экономического развития субъектов Федерации. Анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с их кадровой обеспеченностью и вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения; согласовывает кандидатуры для назначения надолжностифедеральной государственной службы и кандидатуры для назначения (утверждения) на иные должности в пределах федерального округа, если назначение (утверждение) на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти, за исключением должностей, для которых Президентом Российской Федерации установлен иной порядок назначения (утверждения).

Вышеназванным Указом Президента РФ на полномочного представителя Президента РФ возложено согласование кандидатуры членов хуторских, станичных или городских казачьих обществ, входящих в состав войскового казачьего общества, выдвинутые в установленном порядке на должность атамана войскового казачьего общества, действующего на территории субъекта Российской Федерации, расположенного в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель Президента РФ организует контроль за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также за реализацией федеральных программ в федеральном округе и выполняет ряд других функций. По сути, полномочный

представитель является координатором деятельности федеральных органов исполнительной власти на территории округа.

Важная роль полномочному представителю Президента РФ отводится и в обеспечении реализации Президентом РФ функций гаранта Конституции Российской Федерации и федерального законодательства.

Полномочный представитель Президента активно взаимодействует с Главными управлениями внутренних дел по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, с комиссией по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ; входят в состав военных советов, комиссий по проведению конкурса на замещение должности руководителя федерального государственного унитарного предприятия.

Полномочные представители Президента в федеральных округах принимают непосредственное участие в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления, расположенных на территории округа. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах способствует гармонизации федеративных отношений, устранению конфликтов. Полномочные представители Президента РФ в федеральном округе обеспечивают реализацию конституционных полномочий главы государства в соответствующем округе.

Взаимодействуя с органами исполнительной власти субъектов РФ, полномочный представитель Президента в федеральных округах принимает участие в разработке программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа, участвует в работе органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления; организует по поручению Президента РФ проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа [1, с.188].

На наш взгляд данные функции полномочного представителя Президента, в большей, степени отражают роль Президента РФ как координатора органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации.

Конституция не говорит о том, что следует понимать под «согласительными процедурами». Это дает возможность

Президенту в каждом конкретном случае решать по своему усмотрению возникший спор.

К процедурам согласования можно отнести обмен информацией, переговорный и примирительный процесс. Но в любом случае главное назначение названных процедур заключается в своевременном обнаружении и установлении причин возникновения разногласий.

По нашему мнению именно на полномочного представителя Президента в федеральных округах должна ложиться вся нагрузка, по разрешению возникших разногласий и обосновании президентской позиции. Безусловно, согласительные процедуры имеют важное социально-политическое значение. Президент может их использовать как по собственной инициативе, так и в результате обращения к нему как федеральных органов власти, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Их суть заключается в том, что заинтересованные стороны должны своевременно найти и установить причины возникновения разногласий, не допустить их развитие, искать компромиссный вариант и достичь консенсуса без использования элементов принуждения.

В их состав входят представители заинтересованных сторон. Когда стороны приходят к соглашению, они представляют Президенту РФ свои предложения. Вынесение решения по результатам согласительной процедуры, которое может быть следующим: о принятии сторонами согласованных предложений обязательных к исполнению до обращения в судебные органы, компетентные разрешить спор.

Следует отметить, что с момента принятия действующей Конституции РФ Президент лишь в сложных ситуациях прибегал к их использованию. Так, к примеру, согласительная комиссия была создана Президентом в 1997 году для урегулирования разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Республики Ингушетия по вопросам ее соответствия положений Конституции Российской Федерации.

Распоряжением Президента РФ в 1999 г. была создана согласительная комиссия по урегулированию разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Республики Башкортостан, касающихся Закона Республики Башкортостан «О банках и банковской деятельности в Республике Башкортостан».

В настоящее время согласительные процедуры используются крайне редко. Это, на наш взгляд происходит потому, практически нет споров между законодательной и исполнительной властью в субъектах Российской Федерации. Это в большей степени можно объяснить существующим порядком приведением к должности высшего должностного лица субъектов Российской Федерации, где определяющая роль отведена Президенту РФ.

Если соглашение не достигнуто, то Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда. В этой связи наибольший интерес представляют судебные процедуры разрешения разногласий, возникающих между законодательной и исполнительной властью регионов.

Споры между названными субъектами подведомственны Конституционному Суду Российской Федерации. Высший орган конституционного контроля, разрешает споры о компетенции между высшими государственными органами субъектов Федерации, а также устанавливает конституционность положений конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов регионального уровня.

Органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе обратиться и в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, арбитражный суд в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. К примеру, в суд может быть подано заявление о признании нормативного правового акта, принятого региональным парламентом, высшим должностным лицом или высшим исполнительным органом субъекта, противоречащим закону полностью или в части.

Кроме того, споры о компетенции между органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации подведомственны конституционным (уставным) судам субъектов. В настоящее время таких судов всего пятнадцать.

В действующем положении о полномочных представителях Президента в федеральных округах ничего не говорится об их взаимодействии с иными органами, государственной власти, расположенными на территории округа.

Полномочные представители Президента осуществляют взаимодействие и с

другими органами при Президенте РФ: подразделениями Администрации Президента РФ, Главным контрольным управлением Президента РФ, комиссией по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации. При проведении проверок исполнения в федеральных округах федерального законодательства, полномочные представители Президента активно взаимодействуют с органами прокуратуры РФ.

Полномочные представители Президента в федеральных округах наделены правом совещательного голоса в заседаниях Правительства Российской Федерации по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов.

Совет Безопасности Российской Федерации, в целях «подготовки заседаний и оперативных совещаний, совещаний по стратегическому планированию, а также в целях рассмотрения отдельных проблем обеспечения национальной безопасности и совершенствования координации деятельности в данной области проводит совместные с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах выездные совещания в субъектах Российской Федерации с участием руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и иных должностных лиц. Выездные совещания проводятся по согласованию с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах в соответствии с планами, утверждаемыми Секретарем Совета Безопасности» [8].

Для обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации создаются советы при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах [9]. Советы являются совещательными органами.

К примеру, при полномочном Представителе Президента в Дальневосточном федеральном округе созданы совещательные и координационные органы. К ним можно отнести межведомственные комиссии: по пограничной политике; по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; по информационной безопасности; по общественной безопасности, укреплению законности и правопорядку. Важную роль выполняет и соз-

данная межведомственная рабочая группа по противодействию незаконным финансовым операциям и рабочая группа по реализации проекта электронного правительства при Межведомственной комиссии по безопасности в экономической и социальной сферах в Дальневосточном Федеральном округе.

При полномочном представителе Президента созданы и эффективно работают департаменты: по взаимодействию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; по вопросам экономической и социальной политике; по вопросам правоохранительной деятельности, обороны и безопасности; контрольный департамент; департамент по вопросам государственной службы, кадров и государственных наград, по вопросам внутренней политики; по реализации общественных проектов [2]. Аналогичные департаменты образованы и в других федеральных округах.

В Северо-Кавказском федеральном округе при полномочном представителе Президента созданы координационные и совещательные органы: Координационно - экспертное совещание по вопросам внутренней политики и общественным проектам; Координационно - экспертное совещание по молодежной политике; комиссия по делам казачества; комиссия по реализации государственной политики в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; Комиссия по делам казачества; Межведомственная комиссия по защите информации и подготовке специалистов в области информационной безопасности в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа [4].

К примеру, в Сибирском федеральном округе существует Экспертно-консультативный совет по вопросам социально-экономического развития регионов Сибирского федерального округа, по развитию гражданского общества; Совет законодателей, экспертно-консультативный совет по малому и среднему предпринимательству; совет по вопросам кадровой политики: Экспертно-консультативный совет по делам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; Координационный совет уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа; Рабочая группа по оценке состояния антитеррористической защищенности населения, объектов экономики и территорий [3].

В Уральском федеральном округе при полномочном представителе Президента функционирует ряд советов, таких, как Совет ректоров; Совет молодых ученых и специалистов; Совет председателей судов УФО; Совет руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, входящих в УФО; Советы по социальной политике; по делам ветеранов и инвалидов; по содействию развитию малого и среднего предпринимательства; по развитию информационного сообщества; по экономической политике и ряд других.

При полномочном представителе Президента созданы Межведомственные рабочие группы: по развитию базовых и инфраструктурных отраслей экономики, а также по вопросам несостоятельности предприятий реального сектора экономики УФО; по вопросам ТЭК, воспроизводства минерально-сырьевой базы, экологии и охране окружающей среды; по вопросам конверсии и развития предприятий ОПК и атомной промышленности; по противодействию коррупции; по информационной политике; по реализации государственной политики в области свободы совести и религиозных объединений; по реализации кадровой политики в УФО; по вопросам развития местного самоуправления; по вопросам коренных малочисленных народов Севера [6].

При полномочном представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе создан Общественный Совет, который является консультативным органом, формируется из числа членов Общественной Палаты Российской Федерации и руководителей региональных Общественных палат (советов) субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Приволжского федерального округа, представителей политических партий, а также руководителей (координаторов) общественных объединений, представителей общественных объединений, поддержанных Конференцией по выборам в члены Общественной Палаты Российской Федерации и других общественных объединений. Аналогичные структуры созданы практически во всех федеральных округах [5].

Полномочный представитель Президента РФ 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 благодарно-

сти Президента Российской Федерации, о присвоении почетных званий Российской Федерации. Вручает удостоверения судьям арбитражных судов субъектов Российской Федерации, федеральных судов общей юрисдикции и др.

Что касается информационного обеспечения деятельности представителя Президента в федеральном округе, то он имеет право пользоваться банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти, использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя Президента обеспечивает его аппарат как самостоятельное подразделение Администрации Президента РФ.

Штатное обеспечение аппарата представителя Президента в федеральном округе решает руководитель Администрации Президента РФ, который утверждает структуру и штатную численность аппарата полномочного представителя.

Как видим, круг задач, стоящих перед полномочным представителем достаточно широк. И в одиночку он не в состоянии решить стоящие перед ним проблемы. Он просто обязан теснейшим образом взаимодействовать с органами публичной власти субъектов, с широкой общественностью.

Иначе говоря, полномочный представитель Президента РФ выступает как необходимое связующее звено между федеральными органами исполнительной власти и органами публичной власти субъектов, а также широкой общественностью, по всем важнейшим вопросам.

Литература

1. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000. 273с.
2. Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе (<http://www.dfo.gov.ru>) (дата обращения 22.03.2021).
3. Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе (sfo.gov.ru) (дата обращения 22.03.2021).
4. Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северокавказском федеральном округе (skfo.gov.ru/polpred/polpred/) (дата обращения 22.03.2021).
5. Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе (<http://www.pfo.ru>) (дата обращения 22.03.2021).
6. Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе (<http://www.uralfo.ru>) (дата обращения 22.03.2021).
7. Положению о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (в ред. от 04.02.2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; Собрание законодательства РФ. 2021. № 6. Ст. 967.
8. Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 06 мая 2011 г. № 590 (в ред. от 07 марта 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2721; Собрание законодательства РФ. 2020. № 10. Ст. 1323.
9. Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» (в ред. от 25.12.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 13. Ст. 1139; Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7755.

References

1. Lebedev V.A. Problemy organizatsii i deyatel'nosti zakonodatel'noy i ispolnitel'noy vlasti v sub'yektakh Rossiyskoy Federatsii. M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 2000. 273s.
2. Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavitelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Dal'nevostochnom federal'nom okruge (<http://www.dfo.gov.ru>) (data obrashcheniya 22.03.2021).
3. Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavitelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Sibirskom federal'nom okruge (sfo.gov.ru) (data obrashcheniya 22.03.2021).
4. Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavitelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Severokavkazskom federal'nom okruge (skfo.gov.ru/polpred/polpred/) (data obrashcheniya 22.03.2021).
5. Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavitelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Privolzhskom federal'nom okruge (<http://www.pfo.ru>) (data obrashcheniya 22.03.2021).

6. Ofitsial'nyy sayt polnomochnogo predstavatelya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v Ural'skom federal'nom okruge (<http://www.uralfo.ru>) (data obrashcheniya 22.03.2021).

7. Polozheniyu o polnomochnom predstavitele Prezidenta RF v federal'nom okruge: Ukaz Prezidenta RF ot 13.05.2000 № 849 (v red. ot 04.02.2021 g.) // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2000. № 20. St. 2112; Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2021. № 6. St. 967.

8. Voprosy Soveta Bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii: Ukaz Prezidenta RF ot 06 maya 2011 g. № 590 (v red. ot 07 marta 2020 g.) // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2011. № 19. St. 2721; Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2020. № 10. St. 1323.

9. Ukaz Prezidenta RF ot 24 marta 2005 g. № 337 «O sovetakh pri polnomochnykh predstavitelyakh Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v federal'nykh okrugakh» (v red. ot 25.12.2014 g.) // Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2005. № 13. St. 1139; Sobraniye zakonodatel'stva RF. 2014. № 52 (chast' I). St. 7755.

МИХАЙЛИЧЕНКО Илья Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Западный филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы. 236016, г. Калининград, ул. Артиллерийская, 62. E-mail: mihailichenko_iv@mail.ru

MIKHAILICHENKO Iliia Viktorovich, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, Western Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service. 236016, Kaliningrad, st. Artillery, 62. E-mail: mihailichenko_iv@mail.ru