

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Институт полномочных представителей Президента РФ: становление,
правовое регулирование, современное состояние**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 5 курса 511 группы

направления 40.03.01 Юриспруденции

юридического факультета

Мамедова Анара Вагиф Оглы

Научный руководитель

доцент, канд. юрид. наук,

Е.А.Абаева

Заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права

Профессор, д-р юрид. наук,

Заслуженный юрист России

Г.Н. Комкова

Саратов 2016 г.

Введение. Президент РФ занимает лидирующее место в системе органов власти России. Конституция РФ в ст. 80 определяет статус Президента РФ в качестве главы государства, в чьи функциональные обязанности входит обеспечение, координация и контроль наиболее важных сфер государственного управления: Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Основополагающими инструментами в деятельности главы государства выступают его полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, а также представительство России внутри страны и в международных отношениях.

Современное понимание развития института президентства в России по-разному трактует форму правления – президентская либо полупрезидентская республика. В России должность Президента РФ была введена Законом РСФСР от 24 апреля 1991 года № 1098-1 "О Президенте РСФСР" по итогам референдума 17 марта 1991 г. В соответствии с результатами всенародного голосования 24 мая 1991 г. в Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 г. были внесены соответствующие изменения и дополнения. Согласно указанным нормам, Президент РФ был провозглашен высшим должностным лицом и главой исполнительной власти. С принятием Закона РСФСР от 25 декабря 1991 года "Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика" и с внесением соответствующих изменений в Конституцию РСФСР Президент РСФСР стал именоваться Президентом Российской Федерации. 12 июня 1991 года в соответствии с Законом от 24 апреля 1991 г. № 1096-1 «О выборах Президента РСФСР» на 5 лет был избран первый Президент РСФСР Б.Н. Ельцин.

Новая Конституция РФ 1993 г. значительно изменила его статус и не предполагает принятия специального закона о Президенте РФ. Ряд ученых-правоведов склоняются к версии, что необходимости в таком законе нет, поскольку статус Главы государства в полной мере урегулирован Конституцией РФ. Другие – утверждают, что такой Закон необходим с целью детализации свехполномочий Президента РФ и регламентации его так называемых скрытых полномочий.

Для реализации компетенции, Глава государства наделяется широкими полномочиями, установленными главой 4 и иными статьями Основного закона, а также конституционным законодательством. Кроме того, Президент РФ наделен правом по формированию Администрации и входящих в нее полномочных представителей (пп. и), к) ст. 83 Конституции РФ). Администрация Президента РФ создается с целью реализации многочисленных полномочий главы государства и осуществляет свою деятельность в соответствии с Указом Президента РФ от 06.04.2004 N 490 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации". Согласно данному Положению, Администрация является государственным органом, который обеспечивает деятельность Президента РФ и осуществляет контроль за исполнением его решений.

Следует заметить, что Конституция РФ не уточняет право главы государства, каких полномочных представителей он может назначать. И здесь Президент РФ использует заложенные в Конституции возможности беспрепятственного оперативного самостоятельного принятия решения по данному вопросу, сообразно сложившейся управленческой необходимости. В результате конституционно-правовой практики, обусловленной политической волей Первого лица, институционализация полномочных представителей Президента РФ привела к созданию таких представителей: в федеральных округах, в палатах Федерального Собрания, в Конституционном Суде РФ, в Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегиях судей субъектов Федерации.

Безусловно, данная проблематика является актуальной и послужила причиной написания настоящей бакалаврской работы.

Над указанной проблематикой работали Дзидзоев Р.М., Панов А.А., Сыскова И.В., Саурин А.А., Черкасов К.В., Чертков А.Н., Шариков В.Н. и ряд иных авторов в области юридических (по конституционному, а также административному праву) и политических наук. Отдельно следует отметить монографическое исследование Черкасова К.В. "Становление и развитие института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах", 2006. Из последних диссертационных работ - кандидатскую диссертацию Цыреторова А.И. «Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: история становления и конституционно-правовые основы деятельности» (Екатеринбург, 2014). Следует заметить, что в основном данная проблематика изучалась в отношении полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Это также стало основанием проведения комплексного анализа института полномочных представителей Президента РФ в различных органах власти.

Целью настоящей бакалаврской работы является конституционно-правовой анализ становления, правового регулирования и современного состояния института полномочных представителей Президента РФ. Эта цель определила решение следующих задач:

- исследование места полномочных представителей в системе президентской власти;
- изучение современной конституционно-правовой регламентации организации и деятельности полномочных представителей Президента в России;
- рассмотрение современного конституционно-правового статуса полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе;

- определение конституционно-правовых основ функционирования института полномочных представителей Президента РФ в палатах Федерального Собрания;

- анализ конституционно-правового регулирования деятельности полномочного представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ и квалификационных коллегиях судей.

Объектом настоящего исследования является совокупность правоотношений, возникающих в связи и по поводу функционирования института полномочных представителей Президента РФ и его роли в обеспечении реализации компетенции Главы Российского государства. Соответственно, предмет исследования – совокупность имеющихся конституционных нормативно-правовых актов, регламентирующих организацию и деятельность полномочных представителей Президента РФ в органах государственной власти и иных организациях.

Методологической основой данного исследования послужил общенаучный диалектический метод познания, а также частно-научные методы познания: системно-научный, историко-сравнительный анализ, синтез, дедукция, индукция. Для интерпретации научных концепций были использованы специально-юридические методы: формально-юридический и метод сравнительного правоведения.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, Федеральный закон от 14.03.2002 N 30-ФЗ "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации", указы Президента РФ от 13.05.2000 N 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе", от 22.06.2004 N 792 "О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации", от 31.12.1996 N 1791 "Об обеспечении деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации", от 06.04.2004

№ 490 "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации", от 25.03.2004 № 400 "Об Администрации Президента Российской Федерации", другие федеральные законы, подзаконные и иные нормативно-правовые акты, посвященные регламентации статуса и вопросам деятельности полномочных представителей Президента РФ.

Эмпирическую основу составила информация о деятельности полномочных представителей Президента РФ на официальных государственных сайтах.

Структура настоящей работы обусловлена поставленными целями и задачами. Она состоит из введения, двух глав, трех параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

Основное содержание работы. Первая глава посвящена месту полномочных представителей в системе президентской власти. Учреждение института представителей главы государства предопределило необходимость создания структур, обеспечивающих его деятельность. Началом становления института полномочных представителей главы Российского государства следует считать момент формирования должности наместников, а именно генерал-губернаторов. В период советской истории основным принципом территориального управления выступал отраслевой. В приоритете был механизм централизованного управления, который концентрировался у партийной элиты. Первые секретари административно-территориальных единиц и республик являлись проводниками партийной политики на местах. Такая вертикаль была весьма эффективной.

При первом Президенте РФ Б.Ельцине институт представителей был малоэффективным, их деятельность сводилась к обслуживанию интересов местной элиты и в конечном итоге не достигла целей их создания и реализации полномочий главы государства. Процесс реформирования института полномочных представителей президента тесно связан с модернизацией системы территориального управления в России. При этом

ряд авторов отмечает тенденцию интеграции представителя с территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти. Это связано с усилением президентского контроля за исполнительной властью, возложением соответствующих задач на полномочного представителя по обеспечению единства правового пространства, борьбу с терроризмом и экстремизмом, кадрового обеспечения и контроля. Именно на период создания современного института полномочного представителя, прежде всего, в федеральном округе, приходится проведение административной реформы, обусловленной ослаблением федерального центра, усилением центробежных тенденций в государственном управлении, сепаратизмом региональной власти.

Вторая глава посвящена современной конституционно-правовой регламентации организации и деятельности полномочных представителей Президента в России.

Статус полномочного представителя определяет его как должностное лицо, которое представляет и действует от имени Президента РФ в соответствующем федеральном округе или органе государственной власти, входит в состав президентской Администрации и является федеральным государственным служащим. Назначается главой государства без согласования с органом власти (субъектами РФ), где ему следует представлять интересы Президента РФ (последние 2 пункта не относятся к ППП в квалификационных коллегиях судей)

В своей деятельности полномочные представители руководствуются федеральным законодательством, конституционно-установленными актами Президента РФ, а также специальными положениями об их статусе, утвержденными указами главы государства. Осуществляет тесное взаимодействие с Администрацией Президента РФ, на структурных подразделениях которой лежит обязанность по обеспечению их деятельности. В своем распоряжении имеет аппарат, а также право создавать совещательные и консультативные органы.

В связи с широтой и многоаспектностью полномочий представителя Президента РФ в перечень гарантий его деятельности входят получение необходимой информации из президентской Администрации, органов власти субъектов РФ, использования банка данных Администрации главы государства, а также ряд иных, обусловленных спецификой каждого вида полномочного.

Статус полномочных представителей Президента РФ, рассмотренных в данной работе, имеет как схожие черты, так и особенности. Институт полномочных представителей Президента РФ, как правило, связывают с нормами в отношении полномочных представителей главы государства в федеральных округах. Следует согласиться с К.В.Черкасовым, который предложил современный период развития данного института разделить на три этапа: первый - август 1991 г. декабрь 1993 г.; второй - по май 2000 г.; третий - по настоящее время

В соответствии с Указом № 849, было образовано 7 федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. В январе 2010 г. из Южного федерального округа был выделен и получил статус самостоятельного Северо-Кавказский федеральный округ. В марте 2014 г. был образован Крымский федеральный округ в результате присоединения двух субъектов к Российской Федерации. В результате, на сегодняшний день в составе Российской Федерации действует 9 федеральных округов.

Основные задачи полномочного представителя в федеральном округе обусловлены необходимостью обеспечения компетенции Президента РФ и сводятся к организации в регионе реализации органами власти федерального округа основных направлений как внутренней, так и внешней политики государства, которые, как известно, определяет Президент РФ; контролю за исполнением решений федеральных органов государственной власти; обеспечению кадровой президентской политики. Функции такого полномочного представителя соотносятся с поставленными перед ним

задачами, в связи, с чем его действия осуществляются по следующим направлениям: кадровые, координационные, контрольные и наградные. Свою деятельность полномочные представители осуществляют не только на уровне соответствующего федерального округа. Так, согласно Указу Президента РФ № 715, они включены в состав Совета Безопасности. В своей деятельности они руководствуются не только Конституцией РФ, федеральным законодательством, но и указами, распоряжениями, поручениями и указаниями главы государства.

Институт полномочного представителя Президента РФ в Государственной Думе и Совете Федерации создан в связи с тесным взаимодействием парламента и главы государства. Деятельность полномочного представителя в палатах Федерального Собрания заключается в участии в заседании соответствующей палаты при разрешении вопросов национальной безопасности, кадровых вопросов и реализации законодательного процесса. В отличие от полномочных в федеральных округах, в перечне актов – руководящих начал их деятельности, нет поручений и указаний. На наш взгляд, в этом вопросе требуется унификация и правовое единообразие. Кроме того, в отличие от уполномоченных в федеральных округах у них отсутствуют официальные сайты, что не позволяет системно отслеживать их деятельность. Такой информации нет и на официальном сайте Президента РФ.

Так, согласно Конституции РФ, такое взаимодействие проявляется в следующих вопросах: кадровые; вопросы государственного суверенитета, безопасности и территориальной целостности; организационные; контрольные; законотворческие. Его деятельность заключается в участии в заседании соответствующей палаты и для этого не требуется специального решения их руководителя. Такое участие проявляется в следующих формах при представлении: в законодательном процессе; в сфере национальной безопасности; по кадровым вопросам.

Президент РФ, являясь гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, взаимодействует с Конституционным Судом РФ как органом конституционного контроля. Согласно ст. 125 Основного Закона, он вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности актов и толковании Основного Закона (ст. 125 Конституции РФ). В целях обеспечения деятельности Президента РФ в данном направлении и представления интересов главы государства в Конституционном Суде учреждается должность его полномочного представителя. Данное лицо представляется сторону главы государства в конституционном судопроизводстве, во всех случаях, которые установлены в Законе о Конституционном Суде РФ. Он представляет Президенту проекты обращений для их внесения в Конституционный Суд РФ.

При необходимости, представитель обладает правом вносить Президенту РФ предложения по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда, в том числе по модернизации законодательства.

Свою деятельность он осуществляет в форме участия в заседаниях Конституционного Суда РФ без специального разрешения главы государства. В иных случаях, не связанных с конституционным судопроизводством, представитель участвует в заседании Суда по его приглашению или согласованию. К сожалению, Указ не устанавливает, что это за случаи и почему требуется специальная санкция Конституционного Суда.

При запросе Президента РФ в Конституционный Суд РФ, полномочный представитель принимает участие в конституционном судебном процессе в качестве стороны. В подобном качестве он принимал участие по делам о проверке конституционности ряда дел. Судья по базе КонсультантПлюс, всего таких запросов было 26, первый – в 1995 г., последний – в 2011 г.

В случае, если Конституционный Суд РФ соединяет в одно производство дела о проверке федерального и регионального закона в отношении одного предмета, полномочный представитель выступает в двух

ролях: как представитель стороны, подписавшей Федеральный закон и стороны, представляющей статус Президента РФ как гаранта Конституции РФ, заинтересованного в приведении законов субъектов РФ в соответствии с Основным законом и федеральным законодательством.

Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти со стороны Президента РФ осуществляется в том числе путем формирования (участия) этих органов. Такое участие осуществляется также через своих представителей. Так, согласно Федеральному закону от 14.03.2002 N 30-ФЗ "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" квалификационные коллегии судей в субъектах РФ и Высшая квалификационная коллегия РФ в своем составе имеет представителя Президента РФ.

Создание должности полномочного представителя Президента РФ в квалификационных коллегиях судей субъектов РФ и Высшей квалификационной коллегии судей обусловлено необходимостью участия в формировании судейского корпуса и эффективном функционировании судебной власти, при этом, не нарушая важнейшего принципа ее самостоятельности и независимости.

Заключение. Институт полномочных представителей Президента РФ является важнейшей характеристикой статуса главы государства, деятельность которых способствует эффективной реализации его полномочий. Функции полномочных представителей направлены на обеспечение реализации компетенции главы государства, установленной ст. 80 Конституции РФ, и связанной с гарантиями Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, обеспечением суверенитета, территориальной целостности и независимости государства, а также согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

Статус полномочного представителя определяет его как должностное лицо, которое представляет и действует от имени Президента РФ в соответствующем федеральном округе или органе государственной власти,

входит в состав президентской Администрации и является федеральным государственным служащим. Назначается главой государства без согласования с органом власти (субъектами РФ), где ему следует представлять интересы Президента РФ.

В своей деятельности полномочные представители руководствуются федеральным законодательством, конституционно-установленными актами Президента РФ, а также специальными положениями об их статусе, утвержденными указами главы государства. Осуществляет тесное взаимодействие с Администрацией Президента РФ, на структурных подразделениях которой лежит обязанность по обеспечению их деятельности. В своем распоряжении имеет аппарат, а также право создавать совещательные и консультативные органы.

В связи с широтой и многоаспектностью полномочий представителя Президента РФ в перечень гарантий его деятельности входят получение необходимой информации из президентской Администрации, органов власти субъектов РФ, использования банка данных Администрации главы государства, а также ряд иных, обусловленных спецификой каждого вида полномочного.

Таким образом, создание института полномочного представителя Президента РФ определено неограниченным конституционным правом главы государства и направлено на формирование механизма реализации его широкой компетенции. Статус полномочного представителя определяется главой государства, отличается правовым многообразием, требует дальнейшего правового осмысления и законодательной унификации и совершенствования правоприменительной практики.