



005044928

На правах рукописи

АКУЛИЧ Игорь Анатольевич

**ПРОЦЕСС УКРЕПЛЕНИЯ СТАТУСА ПОЛНОМОЧНОГО
ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ В СИБИРСКОМ
ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ**

Специальность 23.00.02

Политические институты, процессы и технологии
(политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

24 МАЙ 2012

Чита – 2012

Работа выполнена на кафедре управления, политики и права
НОУ ВПО «Омская гуманитарная академия»

Научный руководитель

доктор политических наук, профессор
Волох Олег Владимирович

Официальные оппоненты:

Нурышев Геннадий Николаевич
доктор политических наук, профессор
ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский
государственный инженерно-экономический
университет», профессор кафедры истории и
политологии

Григорьева Наталья Владимировна
кандидат политических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный
университет», доцент кафедры
государственного и муниципального права

Ведущая организация

**ФГБОУ ВПО «Омский государственный
университет им. Ф.М. Достоевского»**

Защита состоится «31» мая 2012 г. в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.299.03 при Забайкальском государственном университете по адресу: 672039, г. Чита, ул. Александро-Заводская, 30, зал заседаний учёного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Забайкальский государственный университет» по адресу: 672000, г. Чита, ул. Кастринская, 1.

Автореферат разослан «30» апреля 2012 года.

Учёный секретарь
диссертационного совета,
канд. социол. наук, доцент



Лобцова Оксана Викторовна

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В начале XXI века в России сложилась кризисная обстановка, одной из компонент которой стала потеря политического равновесия между федеральным центром и субъектами федерации, что негативно отразилось на состоянии государственности, единстве и защищенности РФ. Поиск эффективных и действенных форм и способов государственного строительства и управления привел политическое руководство страны к началу административной реформы. Началом этого процесса стало появление нового административного звена - федеральных округов, возглавленных полномочными представителями Президента РФ. В условиях преобразования политической системы управления государством изменяется и положение института полпредов Президента РФ. Формируется новый механизм, который приводит к укреплению их статуса в федеральных округах.

Такое положение дел еще больше увеличивает актуальность настоящего исследования, обусловленную следующими обстоятельствами:

1) возникла необходимость решения проблем, связанных с особенностями функционирования института полпредов Президента РФ в федеральных округах, в условиях непрерывного политического развития РФ;

2) на протяжении последних десяти лет значительно изменились полномочия полпредов Президента РФ, их статус, кадровый состав, их политическая роль, а это требует научного осмысления и взвешенных, беспристрастных оценок;

3) за все время существования института полномочных представителей Президента РФ накоплен серьезный опыт работы, поэтому назрела необходимость его исследования и обобщения, систематизации достигнутых результатов и оптимизации дальнейшей деятельности, в условиях достаточной мобильности быстро меняющейся социально-политической ситуации;

4) необходимость сравнительного анализа деятельности полпредов Президента РФ в разных федеральных округах считается социально и политически значимой. Поэтому важно установить как какие-либо общие основы этой деятельности, так и ее специфические черты в конкретном федеральном округе, а именно, в Сибирском федеральном округе. Таковой анализ нужен как в интересах политической науки, так и для решения конкретных практических задач.

Степень научной разработанности темы. Анализ научной литературы, связанной с темой диссертации, позволяет сделать вывод о том, что до 2000 года тема исследовалась мало. Среди немногочисленных публикаций этого периода, необходимо выделить, прежде всего, статью Г. Владимирова, в которой давалась оценка фактической деятельности полпредов в 1991-1993 гг.¹. Эта работа была опубликована в апреле 1993г., и стала первым изысканием,

¹ Владимирова Г. Российский центр и местная власть. Опыт института представителей Президента (1991 – 1993) // Ваш выбор. 1993. №4.

посвященным институту полномочных представителей Президента России. Ряд выводов автора был особенно ценен, так как базировался на значительном фактологическом массиве, позволившем проследить динамику эволюции института полпредов в указанный период времени. Но предпосылки, обусловившие плюсы работы Г. Владимирова, определяют и ее недостатки. Автору не удалось соблюсти объективность выводов статьи вследствие проявления конкретной политической позиции по данной теме.

В последующем выводы Г. Владимирова были уточнены и развиты И.В. Бусыгиной. Сохранив общую оценку становления института в 1991-1993гг., предложенную Г.Владимировым, И.В.Бусыгина расширила временные ограничения его работы, дополнив данными о функционировании института полпредов в 1994-1995гг.²

Проблематика института полномочных представителей подробно рассматривалась в работах Н.В. Петрова и Р.Ф. Туровского, посвященных исследованию изменения политических взаимоотношений «федеральный центр — регионы» в 1990-х гг.³ Практические рекомендации по оптимизации института были предложены и самими полномочными представителями Президента России. Особое положение среди работ рассматриваемого периода занимает работа О.Ю. Кокуриной, посвященная конституционно-правовому статусу полномочных представителей⁴.

Появление федеральных округов и реорганизация института полпредов Президента РФ в мае 2000 года обусловили выход большого количества публикаций, посвященных анализу современной формы института. Роль института полномочных представителей в разграничении полномочий и предметов ведения между РФ и ее субъектами раскрывается в работе А.И. Багба. Работа полпредов в контексте обеспечения в обществе политической устойчивости изучается В.Ю. Максимовым. Перспективы развития федеральных округов, проблема определения их будущего – изучаются А.Е. Бусыгиным. Работы В.М. Адрова, О.В. Красных, И.О. Макановой, Г.Б. Мирзоева, А.В. Семенова, К.В. Черкасова посвящены правовой регламентации деятельности института полномочных представителей Президента⁵.

В теоретико-методологическом плане, с позиций согласованности интересов разных уровней федеральной власти, имеют ценность работы, посвященные разработке проблематики интересов и изучению отношений

² Бусыгина И.В. Представитель Президента//Свободная мысль. 1996. №4.

³ Петров Н. Политические конфликты в регионах // Эволюция взаимоотношений центра и регионов России: от конфликтов к поиску согласия / Под ред. Дж. Р. Азразла. М.: Комплекс-Прогресс, 1997; Туровский Р.Ф. Центр и регионы проблемы и политических отношений. - М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2007.

⁴ Кокурина О.Ю. Правовой статус полномочного представителя Президента РФ: историко-правовой обзор (1991-1999гг.). - Орел, 2003

⁵ Красных О.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в контексте развития федеративных отношений. Автореф. дисс. ... к. юрид.н. М.: РАГС, 2001; Мирзоев Г.К., Маканова И.Ю. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации. М.: РАЛ, 2002; Семенов А.В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (теоретический и конституционно правовой аспекты). Автореф. дисс. ... к. юрид.н. СПб.: СЗАГС, 2004; Черкасов К.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: состояние и перспективы развития. Саратов, 2007.

«федеральный центр - регионы». Заслуживают большого внимания выводы А.Н. Абдуллаева, А.В. Безрукова, Б.П. Елисеева, И.С. Иксанова, А.А. Саурина, Г.Н. Чеботарева в контексте определения положения института полпредов в системе органов государственной власти. Кроме того, следует выделить исследования института президентской власти в РФ, в которых рассматриваются правовые аспекты участия полпредов в реализации конституционных полномочий Президента РФ.

Чрезвычайно полезными для исследования были работы О.В. Гаман-Голутвиной и О.В. Крыштановской, изучающие региональные элиты РФ. В них раскрыта роль политических элит как актора, прямо воздействующего на преобразования институтов и создание различных практик.⁶

В научных работах Н.А. Баранова, С.В. Бирюкова, А.А. Галкина, М.С. Ильченко, Н.Ю. Лапиной, С.С. Митрохина, М.Г. Миронюка, Н.В. Петрова, А.В. Петухова, В.Д. Соловья, Т.П. Титова, П.А. Федосова рассматриваются проблемы взаимоотношений федерального центра и регионов.⁷

Несмотря на растущий объем исследований по проблемам института полномочных представителей Президента РФ, в том числе и диссертационных, следует отметить, что работы, посвященные анализу политических аспектов генезиса и деятельности института, не в полной мере нашли свое развитие в

⁶ Гаман-Голутвина, О. В. Политические элиты России: Вехи исторической эволюции. - М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОСПЭН), 2006. - 448 с; Крыштановская О. В. Анатомия российской элиты - М.: Захаров, 2005. - 384 с.

⁷ Баранов Н. А. Федерализм с российской спецификой // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21-22 ноября 2008 г. / Под ред. Ю. Н. Солонина, Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2008. - С. 60-63; Бирюков С. В. Реформа федеральных округов и проблемы реконструирования административно - территориального устройства России (в историческом контексте) // Вестник московского университета. Сер.18. Социология и политология. - 2004. - № 1. - С. 27-47; Галкин А. А., Федосов П. А., Валентей С. Д., Соловей В. Д. Федерализм и публичная сфера в России// Полис. - 2001. - № 4. - С. 131-162; Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма // Полис. - 2001. - № 4 - С. 97-128; Ильченко М. С. Институционализация практик взаимодействия Центра и регионов в постсоветской России // Политическая наука. - 2009. - № 3. - С. 159 - 180; Ильченко М. С. Институциональные истоки «нового централизма» в современной России // Полис. - 2008. - № 5. - С. 125 - 135; Лапина Н. Ю. «Центр-регионы» в постсоветской России: история, механизмы взаимодействия, сценарии будущего URL: <http://www.politex.info/content/view/239/30/> (дата обращения 29.09.2009); Петров Н. В. Россия. Кризис федерации: прошлое, настоящее, будущее - М.: АО «Астра семь», 1999. - 281 с; Митрохин. С. С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр - Регионы. Местное самоуправление. - М.: СПб, 2001. - С. 46-87; Миронюк М. Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ. - М.: Московский государственный университет международных отношений (Университет) МИД России; Российская политическая энциклопедия (РОСПЭН), 2008. - 279 с; Петров, Н. В. Федерализм по-русски // Pro et Contra. -2000. - Т. 5, №1. - С. 7-33; Петров Н. В. Корпоративизм vs регионализм // Pro et Contra. - 2007. - Т. 11, № 4-5. - С. 75-89; Петров Н. В. Совет федерации как палата регионов // Регион как субъект политики и общественных отношений. -М.: Московский общественный научный фонд, 2000. - С. 39-78; Петухов А. В. Этапы развития федеративных отношений в российской федерации // Регионология. - 2009. - № 1 2009 - С. 16-28; Титов Т. П. Параметры описания политико-территориальной системы РСФСР и постсоветского процесса федерализации России // Принципы и направления политических исследований. - М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОСПЭН), 2002. - С. 293-308.; Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любонный В. Я. Перспективы Российского федерализма: Федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Полис. 2002. - № 4. - С. 159-183; Федосов П. А. Федерация в России некоторые вопросы теории // Федерализм в России: Монография - Казань: Казанский институт федерализма, 2001. - С. 11-18.

научной литературе. Подавляющее большинство авторов в своих работах исследует правовые аспекты деятельности полномочных представителей Президента РФ. Зачастую, при этом, исследуемый институт рассматривается только с позиций формально-юридического подхода, без учета объективных связей между изменениями в системе управления института и трансформацией политических взаимоотношений «федеральный центр - регионы». С другой стороны, отдельные публикации, наоборот, базируются на сиюминутной оценке деятельности полпредов, которая связана с конкретной политической ситуацией. А в работах, где темы, цели и задачи прямо указывают на интересы, не происходит развития установленной авторами связи института полномочных представителей с процессами согласования интересов в системе федеративных отношений.

Практически не исследованными являются и такие значимые для института события, как его конституционное оформление в 1993 году, формирование системы взаимоотношений между полномочными представителями Президента РФ и руководителями субъектов Федерации и др.

Объектом исследования выступают общественно-политические отношения, связанные с функционированием института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Предметом исследования является статус полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в условиях современного политического развития России.

Цель работы состоит в раскрытии процесса укрепления статуса полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе.

Реализация поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- определить теоретические и исторические аспекты формирования и функционирования института полномочного представителя Президента РФ в системе государственной власти и управления;
- рассмотреть политическое содержание и основные направления деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах;
- охарактеризовать основные элементы процесса укрепления статуса полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (на материалах Сибирского федерального округа);
- проанализировать особенности процесса укрепления статуса, которые используются в деятельности полномочного представителя Президента РФ на примере Сибирского федерального округа;
- обосновать перспективы совершенствования статуса полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в условиях трансформации системы политического управления в России.

Теоретико-методологическую основу составляют положения и выводы ведущих ученых по проблемам централизации и децентрализации государственного управления, в том числе и функционирования института полномочных представителей главы государства. Для осмысления теоретико-методологических аспектов, политико-правовых основ и ведущих направлений

политической деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах использовались общенаучные принципы социальной диалектики, позволяющие увидеть исторические, социально-экономические и политические изменения в политическом процессе через призму развития и разрешения противоречий. Автор использовал структурно-функциональный, институциональный, ситуационный подходы в рамках социально-политического анализа политических процессов в федеральных округах.

В диссертационном исследовании определяется, что главным гарантом реализации статуса полномочного представителя Президента РФ должна быть новая система политического народовластия, а также современные институты, формирующие гражданское общество.

Источниковая база исследования. Для раскрытия темы исследования использовались Конституция РФ, указы и распоряжения Президента РФ, документы федеральных и 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.

Эмпирическая база исследования представлена совокупным массивом документальных источников официального характера, в частности, результатами социологических опросов, проведенных Центром гуманитарных, социально-экономических и политических исследований, материалами периодической печати и интервью, что позволило оценить изменения общественного мнения в ходе развития данного политического института.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Институт полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах, с точки зрения политико-правовой, является логическим развитием института представителей Президента РФ в субъектах, а затем — регионах Федерации. Общая история представительства президентской власти в субъектах (регионах) Российской Федерации в 1990-е гг. в виду этого нуждается в систематизации.

Проанализировав задачи полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах можно с уверенностью утверждать, что их статус существенно повышен по сравнению со статусом своих предшественников — полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ, усилено государственно-правовое значение рассматриваемого института.

2. Важно учитывать микрорежрегиональные связи субъектов Российской Федерации и желание центральной власти выровнять федеральные округа экономически, сделать их сравнимыми по уровню экономического развития и наличию природных ресурсов. Возможна и стабилизация общественно-политической ситуации внутри федеральных округов путем включения в их составы примерно равного количества субъектов России, образованных как по национально-территориальному, так и по административно-территориальному принципу. Негативные аспекты этого выравнивания могут быть восполнены деятельностью иных межтерриториальных образований России.

Сказанное свидетельствует о целесообразности увеличения общего количества федеральных округов. Перспективным видится учреждение в России десяти федеральных округов, что позволит, не нарушая сложившихся межрегиональных связей, повысить эффективность функционирования сетки федеральных округов, поднять на более высокий уровень степень их взаимодействия с иными территориальными образованиями Российской Федерации, максимально выровнять федеральные округа между собой в социально-экономическом плане, усилить в их размещении управленческий аспект.

3. Перечень функций полпреда, предусмотренных Положением о нем, представляется недостаточным. На практике, полномочные представители осуществляют и другие направления деятельности, по объему вполне сопоставимые с функциями, которые, однако, Положением не охватываются. Например, деятельность полномочного представителя и его аппарата по приему населения, рассмотрению писем, жалоб и обращений граждан, а также их разрешению.

Значительную роль в организации рассмотрения обращений граждан играют общественные приемные, действующие в соответствии с Положением об общественных приемных, утвержденном распоряжением полпреда. Учитывая роль, значение, фактический объем проводимой полномочным представителем работы по обращениям граждан, можно предложить внести эту функцию в Положение о полномочном представителе Президента РФ, сформулировав ее следующим образом - «создает и организует работу общественных приемных, ведет прием населения, рассматривает заявления, обращения и жалобы граждан, принимает необходимые меры по их разрешению».

4. Обосновывается решение проблемы расширения полномочий полпредов в экономической сфере, отмечается, что существует предложение предоставить представителям Президента более широкие права в сфере контроля над распределением средств, выделяемых регионам из федерального бюджета. Полпреды содействуют становлению системы федерального вмешательства в региональном политическом процессе, а это и влечет за собой сдерживание власти губернаторов, отлаживание механизма политического контроля над ними, является фактором, препятствующим дезинтеграционным процессам.

В федеральных округах при полномочных представителях Президента РФ созданы управленческие структуры, обладающие значительным административным ресурсом, сфера применения которого законодательством РФ пока не определена. В работе обращается внимание на тот факт, что роль полномочных представителей все больше политизируется. В рамках господствующей государственно-правовой доктрины округа рассматриваются в качестве политического «коридора», своеобразной «прокладки» между центром и регионами, а аппараты полномочных представителей – в качестве филиалов Администрации Президента на местах. Назрела необходимость кодификации нормативных правовых актов, регламентирующих правовой статус

полномочных представителей и консультативных (совещательных) органов при них, результатом которой должна стать унифицированная и непротиворечивая основа их функционирования. Таким актом предположительно может стать Федеральный закон «О федеральных округах Российской Федерации».

Научная новизна работы состоит во всестороннем анализе вопросов становления и развития института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в условиях реформирования органов государственной власти, что нашло отражение в следующих положениях:

Во-первых, институт полномочных представителей Президента РФ - конституционно узаконенный структурный элемент института президентства, содействующий обеспечению полномочий Президента России по реализации его политических функций.

Во-вторых, специфика функционирования института представительства связана, прежде всего, с образованием нового вида региональных образований России - федеральных округов. Россия с огромной протяженностью территории, угрозой возникновения сепаратистских тенденций в регионах, нуждается в эффективной системе региональных центров, которыми стали федеральные округа. Они не изменяют федеративное, территориальное устройство России, хотя являются неконституционными территориальными образованиями, инструментом федерального государственного регулирования территориального развития. Создание федеральных округов означает введение нового, вспомогательного управленческого уровня, призванного оптимизировать контроль со стороны «центра». На политическом уровне создание федеральных округов и введение института полномочных представителей Президента РФ в них выступает как укрепление государства и вертикали власти.

В-третьих, исследование процесса становления и трансформации статуса института полномочных представителей Президента РФ.

Исследование позволило сделать вывод, что изменения политической роли данного института зависят от характера нормативно-правовой базы, которая в своем развитии прошла ряд этапов.

На этапе становления новой системы государственной власти и выработки курса радикальных экономических реформ в 1991-1993 годах деятельность представителей главы государства регламентировалась исключительно указами и распоряжениями Президента. На этом этапе они являлись в большей степени политическими фигурами, основной задачей которых было дать импульс реформам в своем регионе, при этом приоритет при осуществлении полномочий отдавался контрольным функциям.

С 1993 по 1996 год с включением в 1993 году в Конституцию России пункта «к» статьи 83, согласно которому Президент «назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации», институт полномочных представителей приобрел конституционный статус. Это упрочило положение института как органа управления.

С 1996 по 2000 годы важнейшей из задач, поставленных перед представителями Президента РФ в субъектах Федерации, стало формирование

региональных центров федеральной власти, способных представлять интересы Федерации и обеспечивать проведение политики исполнительной власти на местах. Представители Президента на этом этапе были ориентированы на вопросы и политической работы, и административного контроля, и кадровой политики. Они служили каналом независимой информации, инструментом воздействия на политическую ситуацию в субъекте РФ.

Политический курс центральной власти в процессе формирования политико-правовой базы института полномочных представителей Президента РФ в регионах был направлен на оптимизацию функционирования этого института. В исследовании доказывается, что тенденция усиления политической роли института полномочных представителей определяется, прежде всего, трансформацией их статуса.

В-четвертых, с образованием федеральных округов основными властными полномочиями представителей Президента РФ стали контрольно-координирующие функции по отношению к территориям округа в интересах федеральной власти, выполняющей через своих полномочных представителей в округах не просто наблюдательную, а активную, воздействующую на политическую ситуацию роль.

Анализ задач, функций и результатов работы полномочных представителей свидетельствует том, что институт полпредов Президента РФ является и механизмом антикризисного управления, порожденным стремлением к укреплению государства. Это позволило определить специфику его функционирования: в стабильные периоды - это механизм контроля, координации, кадровой селекции и сбора информации, а в кризисные периоды - это один из важнейших политико-административных ресурсов реализации решений главы государства.

В-пятых, обобщен опыт деятельности института полномочных представителей Президента РФ в Сибирском федеральном округе, в частности, главных федеральных инспекторов, которые в силу своей близости к конкретным субъектам Федерации округа являются важным звеном в системе отношений между федеральным и региональным уровнями власти, обеспечивающим учет интересов региона при принятии политических решений федеральным центром. Выявлен ряд проблем в их работе и, как основная, недостаток правового регулирования деятельности.

В-шестых, в работе выявлены позитивные и негативные стороны функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в нескольких аспектах.

Аспект территориальный. Идея создания межрегиональных столиц и организации вокруг них горизонтальных связей позитивна, т.к. она позволяет выделить на территории России дополнительные точки развития, межрегиональной консолидации. С другой стороны, нынешние округа уже не соответствуют тем территориальным общностям, которые сложились в стране, кроме того, полномочным представителям тяжело работать с огромными пространствами.

Аспект управленческий. Во-первых, институт полномочных представителей Президента РФ создает стимул регионального развития, исходящий из федерального центра. Во-вторых, он является механизмом контроля исполнения федеральных решений на местах. Но, с другой стороны, с появлением полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах возникло огромное множество новых конфликтных полей.

Аспект кадровый. Система полномочных представительств, в частности, способствует ротации федеральными министерствами и ведомствами своих государственных служащих в регионе. Вместе с тем, уровень компетентности самих полномочных представителей должен быть очень высок.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Диссертационное исследование направлено на укрепление основ функционирования института полномочного представителя, продвижения административной реформы. Излагается точка зрения на перспективы развития этого института. Высказывается суждение, что в контексте новой системы выборов руководителей субъектов Федерации, позиции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах усилятся, в силу того, что они будут заниматься вопросами анализа и подбора кадров в регионах. В этом смысле институт представителей Президента РФ в федеральных округах окажет существенное влияние не только на развитие процесса государственного строительства в Российской Федерации, но и, в более широком плане, на политическую жизнь страны в целом.

Отдельные результаты и выводы диссертации, а также предложения, включающие положения, регулирующие их деятельность и результаты апробации на практике, могут быть использованы в современной политической и административной деятельности.

Материалы диссертации также могут быть востребованы при подготовке лекций и семинаров по политологии, курсов по связям с общественностью для специалистов государственного и муниципального управления в регионах России.

Апробация исследования. Основные идеи диссертации были апробированы в ходе выступлений автора на международных и всероссийских конференциях и семинарах в Омске, Тюмени, Санкт-Петербурге и Белгороде.

Положения диссертации также отражены в семи публикациях автора общим объемом 3,2 п.л.

Диссертация обсуждена на заседаниях кафедры управления, политики и права Омской гуманитарной академии и рекомендована к защите.

Структура диссертационного исследования обусловлена целью и задачами исследования, соответствует логике работы. Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обосновываются выбор темы и ее актуальность, показывается степень ее разработанности, формулируются цель и задачи, определяются объект и предмет исследования, методологические основания исследования, его новизна и практическая значимость полученных результатов, их апробация; приводятся основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «**Основы создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах**», которая состоит из трех параграфов, рассматривается генезис института полномочных представителей и его значение для централизации государственной власти и координации государственного управления в России.

В параграфе 1.1. «*Формирование института полномочных представителей Президента Российской Федерации*» анализируется исторический процесс формирования института полномочных представителей, начиная с учреждения представителей Президента РФ в субъектах федерации, и заканчивая трансформацией их в полномочных представителей в федеральных округах РФ.

В результате проведенного анализа определена периодизация развития института представителей президента, согласно которой он прошел в своем развитии 6 этапов.

Первый этап: Впервые территориальные президентские представители упоминаются в указе Президента РСФСР «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» от 22 августа 1991 г. Этим актом устанавливалось, что представительства республик при Президенте РСФСР и представительства Президента РСФСР в этих республиках учреждаются в целях обеспечения взаимодействия высших органов исполнительной власти РСФСР и республик в составе РСФСР⁸.

Представители назначались без указания срока пребывания в должности. Очевидно, презумировалось, что свои посты они сохраняют, пока не утрачивают доверие главы государства.⁹

Второй этап: Первый статутный акт о представителе Президента в субъекте РФ был принят 15 июня 1992 г. Это было Положение о представителе Президента РФ в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге, утвержденное указом Президента России № 765¹⁰.

В соответствии с указанным актом представитель Президента РФ именовался должностным лицом, представляющим Президента на соответствующей территории.

Третьим этапом развития статуса представителя стал указ Президента № 186 от 5 февраля 1993 г. «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»¹¹, которым было утверждено одноименное Положение. Этот указ обошел вопросы

⁸ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №34, Ст. 1146.

⁹ Ведомости Съезда... 1992. № 29. Ст. 1762.

¹⁰ Там же.

¹¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. №6. Ст.481.

представительства Президента в республиках в составе России, которые, таким образом, по-прежнему регламентировались закрытым актом.

Четвертый этап: 12 декабря 1993 г. институт представителя Президента РФ получил конституционную прописку, что усилило его правовой статус и благоприятно сказалось на его политической судьбе. В п. «к» ст. 83 Конституции РФ формулировалось, что Президент РФ «назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации»¹².

Пятый этап: 10 июня 1994 г. указом Президента РФ представителей Президента в субъектах было положено считать «полномочными» представителями, что само по себе усиливало их политико-правовой статус¹³. Таким образом, было выполнено требование Конституции РФ, согласно которому представители Президента России именовались именно полномочными. 17 января 1995 г. Положение о представителе Президента РФ в крае, области и т.д. от 5 февраля 1993 г. было переименовано в Положение о полномочном представителе Президента РФ в субъекте РФ, и стало, таким образом, единым комплексным источником института, характеризующим статус представителей во всех субъектах Федерации, в том числе в республиках¹⁴.

Шестым и последним этапом эволюции статуса Представителя Президента РФ стали указ Президента от 9 июля 1997 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» и утвержденное этим же указом Положение о полномочном представителе¹⁵. Было высказано предположение, что новая редакция статуса полпреда Президента диктовалась политическими условиями, не благоприятствовавшими главе российского государства¹⁶.

Кроме того, в параграфе рассматриваются сходства и различия института полномочных представителей Президента РФ и института представителей главы государства в зарубежных государствах. Изучение института представителей главы государства (центральной власти) на местах в зарубежных странах и перенесение положительного опыта их деятельности на российскую почву, несомненно, позволит избежать многих ошибок и найти решения ряда проблем, возникающих в практике функционирования полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Во параграфе 1.2. «*Понятие, задачи и территориальная сфера деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе*» дается подробная характеристика статуса представителя Президента РФ.

Рассмотрены особенности статуса представителей Президента РФ как государственных служащих, и особый акцент сделан на рассмотрении природы стоящих перед ними задач и их перечня в соответствии с действующим законодательством.

Перечень задач, перечисленный в Положении о полномочном Представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе не

¹² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек. С. 3-6.

¹³ САПП. 1994. № 7. Ст. 698.

¹⁴ СЗ РФ. 1995. № 4. Ст. 293.

¹⁵ СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.

¹⁶ Лысенко В.М., Лысенко Л.М. Губернаторы в прошлом и настоящем // Регионоведение. 1997. № 3. С. 74-75.

точен, не является исчерпывающим и не в полной мере отражает весь спектр их деятельности, что требует внесения соответствующих дополнений в Положение о полномочном представителе, которые заключаются в следующем¹⁷:

Анализ задач полномочных представителей Президента РФ дает основания утверждать, что их статус существенно повышен по сравнению со статусом своих предшественников — полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ, усилено государственно-правовое значение рассматриваемого института¹⁸.

Создание института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах позволяет рассматривать управленческий механизм в стране не как двухуровневый (федеральный центр — субъект Федерации), а как трехуровневый (центр — федеральный округ — субъект Федерации).

Автором анализируется состав федеральных округов в России, и даются предложения по изменению количества федеральных округов и их субъектного состава в целях оптимизации управляемости территорий и экономического выравнивания.

Представляется, что смысл функционирования системы федеральных округов и цели проводимой в стране административной реформы в большей степени позволит отразить название «административно-территориальные округа»¹⁹. Кроме того, важно нормативно определить государственную принадлежность округов как административно-территориальных округов Российской Федерации. В перспективе принципы образования, структуру и границы федеральных округов, а также правовой статус полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах следует отразить в специальном нормативном правовом акте, каковым может стать федеральный закон «О федеральных округах Российской Федерации».

Во второй главе «Особенности развития статуса полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе», которая состоит из четырех параграфов, дается характеристика статуса и функций полномочного представителя Президента РФ, роли его аппарата при реализации статуса, анализируется деятельность полпреда в федеральном округе и перспективы трансформации его статуса.

В параграфе 2.1. «Характеристика элементов статуса полномочного представителя Президента РФ», раскрываются основные направления деятельности, специфика труда и элементы статуса полномочного представителя Президента РФ.

Составными элементами статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах как должностных лиц являются:

1. принципы деятельности;
2. наименование должностного лица и место в организационной системе государственной службы;
3. функции должностного лица;
4. права и обязанности;

¹⁷ Черкасов К.В. К вопросу о задачах полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // "Черные дыры" в Российском Законодательстве. Юридический журнал. 2007 г. № 2 С. 16-17.

¹⁸ Там же. С. 16-17.

¹⁹ Черкасов К.В. Указ. сочин. С.45.

5. правовые формы и методы реализации полномочий должностного лица;
6. ответственность;
7. льготы, гарантии и компенсации.

Специфика труда полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в качестве государственных служащих заключается в том, что они:

- обеспечивают условия для материального и духовного производства, но сами материальных ценностей не создают;
- обладают особым предметом труда - информацией;
- заняты умственным, а не физическим трудом;
- воздействуют на людей;
- обслуживают интересы не только государства, но и населения;
- работают возмездно, получают заработанную плату из федерального бюджета;
- занимают федеральные государственные должности;
- работают на профессиональной основе;
- работают в «чужих интересах», т.е. выполняют волю главы государства.

Статус полномочных представителей Президента РФ составляет установленная законодательством и гарантированная государством, а равно обладающая устойчивостью, относительным постоянством, внутренней согласованностью и системообразующей значимостью совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, гарантий, поощрений, ответственности. Как и иные государственные служащие, они представляют центральный элемент института государственной службы, характеризующегося комплексным характером, объединением в себе множества правовых норм разных отраслей права (конституционного, административного, трудового и других).

Исследование основных направлений работы полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах позволяет выделить пять функциональных блоков их деятельности: представительский, кадрово-наградной, социально-экономический, контрольно-координационный, информационно-аналитический. Отдельным направлением работы полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, охватывающим все указанные блоки, выступает работа с обращениями граждан. Главное в деятельности представителей Президента РФ в федеральных округах – обеспечение национальной безопасности на региональном уровне, решение вопросов стратегического значения.

Параграф 2.2. «*Функции полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе*» посвящен развитию функций полномочного представителя Президента РФ вследствие развития территориальной структуры органов государственного управления и соответствующего законодательства.

Каждая функция полномочного представителя Президента характеризуется своей направленностью, целью, содержанием, механизмом реализации.

Первой функцией полномочного представителя, которая составляет приоритетное направление его деятельности, Положение называет обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в

соответствующем федеральном округе. В сравнении с Положением о полномочном представителе Президента РФ в регионе от 9 июля 1997 г. эта функция выглядит гораздо объемнее²⁰.

Рассматриваемая функция полномочного представителя самым тесным образом взаимосвязана с функцией, обозначенной в статье 6 Положения — организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, и по существу от нее неотделима. Поэтому функцию организации взаимодействия нужно рассматривать в составе координационной функции²¹.

К моменту создания института президентских представителей в округах большинство федеральных органов исполнительной власти имели свои территориальные отделения, располагаемые в многочисленных субъектах Российской Федерации, числом от 45 до 65 в одном субъекте. Их деятельность практически не была скоординирована как между собой, так и с деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации, хотя большинство из этих органов действовало в сфере совместного ведения Федерации и субъектов²².

Нормы Положений о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, в части характеристики взаимоотношений с полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе, нуждаются в обобщении и унификации. Правительству РФ надлежало бы принять специальный нормативный правовой акт, посвященный вопросам взаимоотношений и взаимодействия территориальных отделений федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах²³.

К функциям полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе Положение относит анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений.

В числе функций полномочного представителя Положение называет следующую: «разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа».

Не менее важной является функция — «согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и для назначения на иные государственные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. 28. Ст. 3421.

²¹ Саурин А.А. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2005.

²² Путин В.В. Не будет ни революций, ни контрреволюций. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации/Российская газета. 2001. 4 апреля.

²³ Саурин А.А. Указ. сочин.

федеральными органами исполнительной власти». С полпредом в округе, исходя из Положения о нем, теперь должны согласовываться все должностные назначения в пределах округа, осуществляемые Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти, в том числе назначение на должности федеральных судей, что, собственно, уже находит место.

Речь идет не о согласии полпреда на назначение той или иной кандидатуры, а о согласовании, то есть обязательном порядке запроса и учета мнения полномочного представителя, которое должно иметь документальное подтверждение (за исключением должностных назначений, производимых Президентом РФ)²⁴.

Многие функции и права представителей Президента РФ дублируют функции и права Правительства России, прокуратуры, а отчасти и органов, исполнительной власти субъектов Российской Федерации²⁵.

С политико-организационной точки зрения подобное дублирование стало результатом неэффективной работы указанных органов, а также низкой исполнительской дисциплины. Дублирование части функций Администрации Президента РФ вполне закономерно и оправданно в силу того, что представители Президента РФ и их аппараты фактически являются ее структурным продолжением на территориальном и межрегиональном уровнях. При этом основная цель существования, как Администрации Президента РФ, так и представителей Президента РФ состоит в обеспечении реализации полномочий главы государства, но на разных уровнях публичного управления²⁶.

Большая часть функций представителей Президента РФ обладает политической направленностью, что свидетельствует о весомости этой составляющей в сущности исследуемого института.

Следует отметить, что одни функции представителей Президента РФ носят обобщенный характер, а другие — более предметный. Именно функции, достаточно широко сформулированные, и содержат потенциал «скрытых» полномочий, а также возможности для дальнейшего развития рассматриваемого института как государственно-правового явления. Такие проблемы серьезно затрудняют процесс определения реального правового статуса представителей Президента РФ, а также установление законности и правомерности их вмешательства в деятельность иных органов публичной власти и элементов политической системы общества²⁷.

В параграфе 2.3. *«Роль аппарата полномочного представителя Президента РФ при реализации им статуса в федеральном округе»* анализируется роль аппарата в обеспечении деятельности полпреда Президента РФ в федеральном округе. В соответствии с п. 10 Положения аппарат представителя, являющийся самостоятельным подразделением Администрации

²⁴ Там же.

²⁵ Семенов А.В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (теоретический и конституционно правовой аспекты). Автореф. дисс. ... к. юрид.н. СПб.: СЗАГС, 2004. С.120-121.

²⁶ Черкасов К.В. Указ. сочин.

²⁷ Там же. С.51

Президента Российской Федерации, осуществляет непосредственное обеспечение его деятельности²⁸.

В Сибирском федеральном округе в настоящее время у полномочного представителя три заместителя и четыре помощника. Кроме них в состав аппарата входят главные федеральные инспекторы, число которых соответствует количеству субъектов РФ, входящих в округ – 12, с прежним, если не большим, чем у бывших представителей Президента РФ в субъектах РФ, аппаратом²⁹.

Особое внимание в этом смысле привлекают главные федеральные и федеральные инспекторы по субъектам РФ, располагающиеся непосредственно в регионах. На практике это влечет уже не четырехкратное, а пятикратное дублирование функций регионального управления (органы власти субъектов РФ, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, Контрольное управление Президента, полномочные представители Президента и федеральные инспекторы). Если добавить ещё и деятельность Счетной палаты, то станет ясно, почему со стороны самих субъектов Федерации идея «усиления» федеральных округов зачастую не находит положительного отклика³⁰.

Структурными подразделениями аппарата полномочного представителя являются департаменты. Так, в Сибирском федеральном округе созданы следующие департаменты³¹:

- Департамент информации и оперативного планирования;
- Департамент организационного и документационного обеспечения;
- Департамент по внутренней политике и обеспечению конституционных прав граждан;
- Департамент по экономической и социальной политике;
- Департамент по обеспечению взаимодействия в сфере обороны и безопасности;
- Контрольный департамент;
- Департамент по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе.

Не меньшее значение приобретает деятельность консультативных и совещательных органов при полномочных представителях. Такие органы при полномочных представителях, как правило, именуются советом или комиссией. Их можно условно разделить на две большие группы: *первая* — органы, обязательный порядок создания которых не предусмотрен федеральным законодательством (учреждаются полномочными представителями по собственному усмотрению), *вторая* — органы, создание которых в обязательном порядке предусмотрено федеральным законодательством³².

²⁸ О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации. 2000. 849 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. 20. Ст. 2112.

²⁹ Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе: <http://www.sibfo.ru>.

³⁰ Глигич-Золотарева М.В. Указ. сочин. С. 382.

³¹ Официальный сайт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе: <http://www.sibfo.ru>.

³² Черкасов К.В. К вопросу о консультативных и совещательных органах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах // Право и политика. 2007 г. № 6 С. 16.

В настоящее время федеральное законодательство предусматривает обязательное функционирование при полномочных представителях одновременно двух совещательных органов — советов при полномочных представителях и региональных коллегий федеральных органов исполнительной власти, чьи задачи и функции во многом пересекаются. Включение руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в составы советов при полномочных представителях делает работу региональных коллегий федеральных органов исполнительной власти излишне дублирующей деятельность советов при полномочных представителях и поглощается последней³³.

Для повышения эффективности работы полномочных представителей представляется целесообразным и перспективным учреждение на уровне округа дополнительно следующих консультативных и совещательных органов при полномочных представителях.

Во-первых, общественных палат федеральных округов. Они могли бы обеспечивать взаимодействие полномочных представителей и их аппарата с гражданами России и общественными объединениями, учет их потребностей и интересов, а также защиту при формировании и реализации государственной политики. На данные органы могли бы быть возложены и функции окружных подразделений Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека³⁴. Их создание позволит обеспечить реализацию на местах полномочий главы государства как гаранта прав и свобод человека и гражданина, повысить эффективность осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти.

Во-вторых, комиссий по вопросам помилования. Они смогли бы заменить собой аналогичные комиссии при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации³⁵. Существование данных органов именно при полномочных представителях, а не при руководителях высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации логично вытекает из правового статуса полпредов, как должностных лиц, призванных обеспечить реализацию конституционных полномочий главы государства в территориальном разрезе.

В-третьих, окружных управлений Совета Безопасности Российской Федерации. Такие органы, являясь подразделениями Совета Безопасности России, во взаимодействии с соответствующими структурами аппарата полномочных представителей могли бы анализировать сложившуюся в том или ином федеральном округе ситуацию с точки зрения обеспечения национальной безопасности и разрабатывать адекватные угрозе меры реагирования.

В-четвертых, институтов регионального законотворчества федеральных округов. Они могли бы не только обобщать имеющийся опыт регионального законодательства, но и в случае необходимости разрабатывать для субъектов

³³ Черкасов К.В. Указ. сочин. С.18.

³⁴ Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. №1417 «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ. 2004. 46 (ч. 2). Ст. 4511.

³⁵ Указ Президента РФ от 28 декабря 2001 г. № 1500 «О комиссиях по вопросам помилования на территориях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. 53 (ч. 2). Ст. 5149.

Российской Федерации модельные законы как по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72 Конституции России) в части, подпадающей под регулирование регионального законодательства, так и по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции России).

В настоящее время роль полномочных представителей все больше политизируется. В рамках главенствующей государственно-правовой доктрины округа рассматриваются в качестве политического «коридора», своеобразной «прокладки» между центром и регионами, а аппараты полномочных представителей – в качестве филиалов Администрации Президента на местах. Однако, при отсутствии четко закрепленных задач и функций такое видение природы федеральных округов вряд ли принесет положительные результаты³⁶. Назрела необходимость кодификации нормативных правовых актов, регламентирующих статус полномочных представителей и консультативных (совещательных) органов при них, результатом которой должна стать унифицированная и непротиворечивая основа их функционирования.³⁷

В параграфе 2.4. «Анализ деятельности полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе и перспективы трансформации его статуса» детально исследуется деятельность полпреда Президента РФ во всех ее аспектах и возможные варианты изменения его статуса в зависимости от различных факторов экономического и политического характера.

С момента создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах отношение к нему носит неоднозначный характер. В 2006г. Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) представил данные об отношении россиян к деятельности таких государственных институтов, как представители президента страны в федеральных округах. В среднем за первые пять месяцев работа представителей оценивалась со знаком «минус», позитивные отзывы составляли 23-26%, негативные 29-35%. В июне-октябре доля положительных откликов практически равнялась доле отрицательных (+31%, -30%). При этом самая значительная доля опрошенных затрудняется с оценкой (от 39% до 48%). Судя по результатам опроса, отношение к институту полпредов и к каждому представителю в федеральном округе оставляет желать лучшего.

Исследования показывают, что сами субъекты Российской Федерации оценивают систему разграничения полномочий и взаимодействия с федерацией как недостаточно отлаженную. Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в марте-мае 2009 года было проведено анкетирование органов государственной власти субъектов РФ. В этом анкетировании приняли экспертное участие органы государственной власти от 46 субъектов Российской Федерации, а от имени некоторых субъектов ответы направляли как органы законодательной, так и исполнительной власти³⁸.

Уникальный статус представительства Президента РФ в федеральных округах обеспечивает ему особое место центрального государственного учреждения в российских регионах, а выполнение важнейших

³⁶ Глигич-Золотарева М.В. Указ. сочин. С. 383.

³⁷ Черкасов К.В. Указ. сочин. С.20.

³⁸ Например, Воронежская область, Липецкая область.

информационных и контролирующих функций, формирование «прозрачных» взаимоотношений центра с периферией обеспечивает коммуникационную равноудаленность от Москвы всех территорий РФ, дает уникальные возможности информационного обмена «из первых рук», делает понятнее и ближе политику федерального центра в регионах.

Особенности позиционирования полпреда Президента РФ в окружном пространстве определяются спецификой выполняемой им коммуникационной роли. Так как полномочный представитель назначается Президентом РФ, а не выбирается населением, в отличие от мэра, для представителя Президента РФ задача завоевать симпатии электората не актуальна. Его задача - предоставить информацию. Поэтому одной из коммуникационных задач аппарата полномочного представителя является продвижение имиджа Президента РФ, донесение и разъяснение его решений общественности округа³⁹.

Также этому способствует создание и функционирование общественных приемных полномочных представителей президента в федеральных округах.⁴⁰

Институт полномочного представителя является лишь одним из рычагов комплексного механизма обеспечения единства государственной власти при двухуровневой системе управления. Вместе с тем федеральные округа для Российской Федерации являются дополнительной возможностью обеспечения единства органов власти федерации и субъектов посредством института президентского представителя. Альтернативой может служить лишь «чистая» двухуровневость, однако укрупнение субъектов федерации в нашей стране не только нецелесообразно, но и практически невозможно. Если будет создано 20-30 субъектов Федерации, то федеральный центр столкнется с тем, что новые субъекты станут очень мощными в экономическом, политическом и социальном отношении, что позволит им весьма успешно конкурировать не только друг с другом, но и с Федерацией в целом.

За прошедшие годы состоялось фактическое укрепление института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах как основного звена в цепи взаимодействия между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

В то же время для преодоления возможной утраты прежнего административного динамизма необходима постановка новых задач и целей с учетом проблематики практической реализации института и определения перспектив с целью усовершенствования деятельности полномочных представителей⁴¹.

Для выяснения роли полномочного представителя в обеспечении единства государственной власти автором было проведено социологическое исследование в форме анкетирования методом свободной выборки с 12 по 14 апреля 2011 года в городе Омске. Число опрошенных составляло 290 человек. Перед респондентами был поставлен вопрос: «Что в наибольшей мере

³⁹ Кодянина А.Л. Связи с общественностью в органах государственной власти и управления. // Социология власти. – 2010. – № 2. – С. 223.

⁴⁰ Положение об общественных приемных полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе. // <http://www.pfo.ru/?id=6342>[дата обращения 11.03.2011]

⁴¹ Шариков В.Н. Полномочный представитель Президента: роль, влияние, перспективы. // Национальные интересы. – 2003. – № 6. – С. 28.

способствует единству государственной власти в России?». Возможен только один вариант ответа.

Выбирая из трех возможных вариантов, респонденты высказали следующее мнение:

- Деятельность полномочных представителей Президента – 21% (60 человек, почти 1/3);
- Назначаемость губернаторов – 51,5 % (150 человек);
- Приверженность федеральных и региональных должностных лиц партии «Единая Россия» – 27,5 % (80 человек).

Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность полпредов Президента РФ по мнению граждан все же играет хоть и не первую, но существенную роль в обеспечении единства государственной власти.

В **Заключении** излагаются выводы, обобщающие результаты диссертационного исследования, намечаются перспективы дальнейшего анализа темы. Исходя из политических и правовых реалий, а также доктринальных разработок существуют два основных пути дальнейшего укрепления статуса полномочного представителя Президента России в федеральном округе.

Первый вариант наиболее близок сегодняшнему состоянию самого института. Полномочный представитель Президента Российской Федерации является должностным лицом, входящим непосредственно в аппарат Администрации Президента Российской Федерации, которое в порядке реализации конституционных полномочий Президента Российской Федерации осуществляет выполнение основных целей и задач, возложенных на него Президентом России.

Вторым вариантом дальнейшей перспективы усиления статуса полномочных представителей Президента Российской Федерации является становление указанного института как элемента структуры исполнительных органов власти. Полномочный представитель в рамках предложенного варианта может быть наделен соответствующими властными полномочиями Президентом Российской Федерации, включая издание правовых актов, не противоречащих законодательству и обязательных для исполнения на Участке деятельности, порученной ему Президентом Российской Федерации.

Первый вариант представляется более предпочтительным, поскольку наделение полномочных представителей властными полномочиями может еще больше усилить эффект чрезмерного «федерального присутствия», являющийся сегодня предметом острой критики.

Думается, необходимо провести следующие преобразования, способствующие повышению эффективности деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Во-первых, наделить функцией внесения в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации представлений в случае противоречия принятых ими нормативных правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству. Во-вторых, наделить правом внесения в государственные органы предложений по рационализации, совершенствованию их системы, структуры и повышению эффективности деятельности.

3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Акулич И.А. Оптимизация системы территориального деления федеральных округов. // Известия высших учебных заведений "СОЦИОЛОГИЯ. ЭКОНОМИКА. ПОЛИТИКА", 4(27), октябрь-декабрь 2010 - ГОУ ВПО ТюмГНГУ, Тюмень, 2010, С. 21-24.

2. Акулич И.А. Характеристика статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. // "Вестник ЧитГУ". - № 12 (79). – 2011, С. 54-60.

3. Акулич И.А. Перспективы развития института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: политический аспект. // "Научные ведомости БелГУ". Серия "История. Политология. Экономика. Информатика". - № 1 (120), вып. 21. – 2012, С. 261-265.

4. Акулич И.А. Этапы становления института полномочных представителей Президента Российской Федерации // Наука о человеке: гуманитарные исследования: Научный журнал. - НОУ ВПО ОмГА, Омск, 2009, № 3, С. 37-40.

5. Акулич И.А. Международный опыт построения института представительства центральной власти в регионах // Социально-экономические системы: современное видение и подходы: Материалы Пятой Международной научно-практической конференции – Омск: Изд-во НОУ ВПО СИБИТ, Омск, 2010, С. 66-68.

6. Акулич И.А. Структура аппарата полномочного представителя Президента России в Сибирском федеральном округе // Политика, право, образование: история и современность. Выпуск 2. Сборник трудов кафедры правоведения, государственного и муниципального управления Омского государственного педагогического университета. - Омск: Изд-во ГОУ ВПО ОмГПУ, Омск, 2010, С. 151-160.

7. Акулич И.А. Роль полномочных представителей Президента Российской Федерации в процессе реализации антикризисных программ. // Власть и общество в России: историческая трансформация и технологии взаимодействия: Сб. научн. ст. Выпуск 3, - СПб.: СПбГИЭУ, 2010, С. 115-120.

Подписано в печать 28.04.2012
Формат 60х84/16. Бумага офсетная.
Оперативный способ печати.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № 223

Отпечатано в «Полиграфическом центре КАН»
644122, г. Омск, ул. Красный Путь, 30
тел. (3812) 24-70-79, 8-904-585-98-84
E-mail: pc_kan@mail.ru
Лицензия ПЛД № 58-47 от 21.04.97