

МИНИСТЕРСТВО ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования

КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. Астафьева
(КГПУ им. В.П. Астафьева)

Факультет: исторический

Выпускающая кафедра: философии, экономики и права

Петрова Мария Владимировна

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ИНСТИТУТ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Направление подготовки: 41.03.04 Политология

Направленность (профиль) образовательной программы: Российская политика

ДОПУСКАЮ К ЗАЩИТЕ

и.о. зав. кафедрой философии, экономики и права:
к.ф.н., доцент Лисина Лариса Георгиевна

10.06.2024 
(дата, подпись)

Научный руководитель:

к.ф.н., доцент Наумов Олег Дмитриевич

 03.06.2024
(дата, подпись)

Студент: Петрова Мария Владимировна

 03.06.2024 г.
(дата, подпись)

Дата защиты 13.06.2024

Оценка Отлично
(прописью)

Красноярск 2024

Содержание

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение..... | 3 |
| 1 Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: теоретико-правовые основы..... | 6 |
| 1.1 Эволюция института представительства главы Государства в административно- территориальных образованиях. | 6 |
| 1.2 Правовые основы реформирования института Полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе..... | 20 |
| 2 Институт Полномочного представителя Президента РФ в современной системе ГМУ..... | 32 |
| 2.1 Система государственного управления в современной системе государственного управления..... | 32 |
| 2.2 Институт Полномочного представителя Президента РФ в современной системе государственного и муниципального управления. | 39 |
| Заключение: | 49 |
| Библиографический список: | 51 |

Введение

Актуальность выпускной квалификационной работы. На протяжении всего своего существования российская государственность сталкивалась с вызовами, для преодоления которых было необходимо определить оптимальные способы управления территориями страны. Определить и в последствии применить методы, что обеспечили бы собой стабильное функционирование всех государственных институтов и создали условия для поддержания единства страны. Преобразования, проведенные в рамках административной реформы с 1991 года по настоящее время, привели к изменениям в структуре и функционировании исполнительных органов государственного управления на федеральном уровне. Данные изменения следуют из стремления к нахождению более эффективных методов управления, соответствующих современным потребностям государства и общества.

В частности, для выхода из кризиса государственности, возникшего в Российской Федерации в конце XX века – в начале XXI века был учрежден институт Полномочного представителя Президента в Федеральных округах. За время своего существования институт Полномочных представителей сыграл значительную роль в формировании властной вертикали и способствовал успешному надзору за деятельностью в регионах, являясь рычагом влияния и оперативного управления округами на федеральном уровне. С момента образования данной управленческой структуры прошло 24 года, и поставленные перед ним задачи были выполнены: сохранено единство государства и созданы условия, необходимые для перехода к устойчивому социально-экономическому развитию государства и общества.

Характеризуя современный этап изучения рассматриваемого института государственного управления, необходимо указать на наиболее важный проблемный момент в его изучении – определение в современной системе государственного управления. Связи с чем определение актуальности и возможности реформирования Полномочного представителя Президента в Федеральных Округах для противостояния современным вызовам, с которыми

сталкивается российская государственность. Однако ограниченность правовой базы, регулирующей деятельность института, препятствует разрешению вопроса, что также определяет актуальность темы исследования.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы является система государственного управления как совокупность институтов, функций, отношений, методов решений и принципов управления общества.

Предмет исследования – институт Полномочного представителя Президента РФ в Федеральном округе в системе современного государственного управления.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в исследовании эволюции и нормативно–правового статуса института Полномочного представителя Президента в Федеральном округе.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить ряд исследовательских задач:

- провести историко-правовой анализ институтов представительства главы государства;

- рассмотреть правовые основы реформирования института представителей Президента в административно-территориальных образованиях современной России;

- проанализировать особенности современной системы государственного управления в Российской Федерации;

- определить институт Полномочных Представителей Президента РФ в Федеральных округах в современной системе государственного управления.

Степень научной разработанности темы. Деятельность полномочных представителей Президента в Федеральном округе является объектом изучения многих ученых политологов и правоведов. Значительный вклад в изучение статуса и проблем функционирования института Полномочных представителей внесли исследования: С.А.Алимова, Н.А.Безменов, О.В.Долгалева, А.А.Дощатова, Е.Н.Ермакова, А.В.Семенова, В.Ю.Мазурова, Н.В.Тимохина, Л.Б.Налоева, А.Н.Федорова, К.В.Черкасов, И.О.Урусова и других авторов. Однако исследования

возможной исторической и правовой природы, перспектив развития института Полномочных представителей почти не проводятся.

Информационную базу исследования составили нормативно правовые акты различного уровня, научные работы российских ученых, посвященные вопросам изучения государственного управления, статические данные, характеризующие темпы и динамику социального-экономического развития регионов Российской Федерации.

Структурно, выпускная квалификационная работа состоит из введения, 2 глав по 2 параграфа, заключения и списка источников, включающего в себя 46 наименований.

1 Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: теоретико-правовые основы

1.1 Эволюция института представительства главы Государства в административно- территориальных образованиях

В данном параграфе необходимо провести историко-правовой анализ существовавших в России институтов представительства главы государства в административно- территориальных образованиях.

Существует мнение¹, что институт Полномочного представителя Президента в Федеральном округе не является новой структурой и опыт, подобный ему, существовал в истории России. В данном параграфе выпускной квалификационной работы сделан исторический обзор, в рамках которого прослеживается история представительства главы государства в административно-территориальных образованиях на разных исторических этапах. Этот обзор не только контекстуализирует формирование данной институции, но и анализирует ее роль и значимость в политической системе России. Представление исторического контекста позволяет лучше понять современное состояние и перспективы развития данной системы представительства в рамках изучения Полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Аналоги рассматриваемого института государственного управления обнаруживаются и в более ранние периоды развития государственности. В частности:

- система «Кормлений» (наместники);
- воеводская власть;
- губернаторы и генерал-губернаторы;
- институт представительства Президента РСФСР в административно-территориальных образованиях.

Первым опытом в управлении территориями считается система «Кормлений» на Руси, что представляла собой орган управления территориями и административного управления в период с XIII до середины XVI века. В этот период формирование русского централизованного государства происходило в условиях постоянной борьбы между сепаратистскими и унитарными тенденциями в организации политико-правового управления.

В основе данной системы находилась децентрализованная модель, в которой власть в уездах и волостях передавалась наместникам и волостелям. Они назначаемые великими или удельными князьями из числа старших дружинников и получали свои должности в качестве награды за службу или в знак доверия князей. Являлись прообразом государственных чиновников и глав администрации городов². Государевы люди получали право на получение жалования в виде натуральных и денежных выплат со стороны подвластного населения. Оно обязывалось обеспечивать их содержанием, предоставлять жилье, продовольствием и другими необходимыми ресурсами в обмен на защиту и управление. Например, одной из общепринятых плат считалась «плата за въезд». По мнению историка В.В.Моисеева, плату на въезд можно сравнить с современными подъемными деньгами, выплачиваемыми при назначении на должность при переселении³.

Система «Кормлений» играла важную роль в организации местного управления, обеспечивая собой непосредственное исполнение приказов центральной власти на местах. С другой стороны, центральное правительство сталкивалось с проблемами превышения должностных полномочий государственными чиновниками на местах. Предпринимались попытки урегулирования данного вопроса Уставными грамотами (например, Уставная грамота Мариинской трети, Артёмовского стана крестьянам 1506 г.⁴; Уставная Онежская грамота 1536 г.⁵ и др.), но в конечном итоге институт управления утратил свою значимость. Система «Кормлений» была заменена более централизованными формами управления и налогообложения в XVI веке. Эти реформы привели к

изменениям в структуре государственного управления и перераспределению полномочий между центром и регионами.

Следующим подобным институтом представительства главы государства на территориях считается «Воеводская власть», ставшая ключевым элементом в системе управления на местах, осуществляя высшую административную, судебную и военную власть в уездах с конца XVI века до конца XVIII века. Появившись при Иване Грозном, в период правления царя Михаила Фёдоровича воеводское управление стало повсеместным. «Воеводы» являлись частью реформ, направленных на модернизацию административной структуры и укрепление государственного аппарата, что способствовало укреплению центральной власти и поддержанию стабильности в стране.

Создание этого органа связано в том числе с кризисной ситуацией и усилением внешних угроз. Изначально воеводская власть существовала в качестве альтернативы наместникам, их назначал Разрядный приказ для выполнения административно-военной службы в пограничных территориях, где положение зачастую носило военный или чрезвычайный характер. Это стало особенно актуальным в начале XVII века, в период Смутного времени, когда нестабильность и иностранная интервенция усилились на территории страны. В этой обстановке воеводы получили большее количество полномочий и в итоге полностью вытеснили собой наместников.

Функции воевод включали в себя военное управление, а также аспекты городского и уездного управления. Наряду с этим, воеводы занимались хозяйственными вопросами, контролировали сборы и осуществляли судебную деятельность. В частности, одними из основных военных обязанностей воевод были:

- содержание крепости в постоянной боевой готовности;
- контроль за «городовым нарядом» и ратными людьми;
- составление списка служилых людей города и уезда.

В руках воевод была сконцентрирована вся военная власть в уезде в мирное время и исключительная власть в городе во время военных действий. В случае

нападения на уезд воевода обязан был организовать оборону: собрать ратных людей, укрепить сооружения и, «прося у Бога милости и у Пречистыя Богородицы помощи, над теми воинскими людьми поиск учинить»⁶. В военных целях воеводы должны были организовывать и исполнение земских повинностей населения, к которым относились: постройка и починка городских укреплений и правительственных зданий, ремонт засечной черты и дорог, ямская повинность.

Местное управление во главе с воеводой оберегало город и уезд не только от «воинских людей», но и от «лихих, воровских, разбойных, беглых». В судебно-полицейских делах воевода руководствовался Указом великого государя и Соборным уложением⁷. Воевода имел почти исключительные полномочия и в отношении уголовных преступлений, к которым относились и массовые выступления против властей. Так же воеводы обеспечивали безопасность транспортной связи, организацию сторожевой службы.

На протяжении XVII в. указы воеводам становятся все более конкретными, что говорит об усложнении системы воеводского управления, однако проблемный аспект остается прежним - злоупотребление на местах свидетельствуют о все большей бесконтрольности воевод⁸. Яркую характеристику противоречий воеводской формы управления дал А.Д.Градовский: «первое противоречие воеводской должности заключалось в непомерной власти его как исполнительного агента московского приказа и в бессилии его как самостоятельного администратора. Воевода, так сказать, всякий раз приводился в движение указом из Москвы; в противном случае он бездействовал»⁹.

Как отмечает И.П.Ермолаев, «воеводская система управления являлась промежуточной и неминуемо должна была заключать в самой своей основе многие противоречивые свойства, так как она сохраняла еще многое от прежней власти, но несла уже в себе зародыш будущей»¹⁰.

Губернаторы и генерал-губернаторы стали преемниками данного института управления в эпоху Петра I. Предусматривалось, что власть будет передаваться губернаторам на местах постепенно, с начала 1710 г. планировалось выполнение ими своих обязанностей в полном объеме. В 1711 - 1715 гг. городские воеводы

были заменены отраслевой системой должностей: обер-инспекторами, комиссарами, но оставались воеводы провинций.

Необходимость проведения Губернской реформы 1707–1710 заключалась в создании более эффективной системы сборов налогов путем расширения полномочий местных властей, укреплением государственной власти и создание эффективной системы управления в условиях военных действий. В том числе для частичной децентрализации и перенесения центра тяжести управления на места, что было особенно актуально в условиях Северной войны 1700–1721 гг. со Швецией. Наконец, реформа стимулировала активность различных сословий, предоставляя им возможность участвовать в органах самоуправления¹¹.

Указом «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов»¹² и «Об учреждении губерний и росписании к ним городов»¹³ была проведена децентрализация административного управления в стране путем разделения её на 8 губерний, каждая из которых имела губернатора в качестве главы. Главным функциональным предназначением губернаторов было обеспечение военных нужд, управление полицией и учреждений, размещение и обеспечение войск, находившиеся на территории их губерний. Из чего следует, что создание губернской системы, в первую очередь, стремилось удовлетворить потребности армии. Губернии выделялись на основе экономического потенциала территорий, поскольку каждая из них должна была нести налоговую нагрузку и расходы по содержанию размещенных в них войск. Губернаторов, как глав новых территориальных единиц, обычно назначали из числа адмиралов или генералов Петр I. Им приходилось осуществлять фискальные, экономические, хозяйственные и судебные функции одновременно.

Должность генерал-губернатора вплоть до 1775 года в значительной мере дублировала полномочия губернатора. Формирование разветвленной системы местного управления в период правления Екатерины II потребовало создания органа местного надзора, который бы контролировал деятельность новых учреждений на местах. В соответствии с «Учреждениями о губерниях» 1775 г.¹⁴ этим институтом управления становится генерал-губернатор, обычно

руководивший двумя губерниями, представлявший собой твердую административную власть, направленную на подавление недовольства и защиту целостности империи. Генерал-губернаторы различных областей обладали разным спектром полномочий, что позволяло учитывать особенности каждой территории. Их вмешательство зависело от множества факторов, таких как удаленность от столицы, наличие сепаратистских движений, степень «русификации», споры о принадлежности территорий и т.д. По мнению П.А.Зайончковского генерал-губернаторы представляли собой «искусственное средостение между губернской администрацией и верховной властью»¹⁵.

Однако отсутствие четкого разграничения компетенций между генерал-губернаторами и губернаторами, а также неопределенность в разделении административных и контрольных функций среди генерал-губернаторов имело негативные последствия. С одной стороны, это приводило к перегрузке губернаторов делами непосредственного управления, а с другой стороны, ослабляло их контрольную деятельность в отношении губернаторов и губернских учреждений. Кроме того, отсутствие ясного нормативного регулирования надзора за местным управлением делало этот процесс зависимым от личных качеств генерал-губернаторов, которые обладали чрезвычайной властью.

Противоречия, заложенные в институт генерал-губернаторства «Учреждениями о губерниях» 1775 года¹⁶, остались неразрешенными и в следующие периоды. Во время царствования Павла I произошли очередные изменения в административном делении России, в результате которых около половины губерний было реформировано. Коллегии в столице были восстановлены, а институт генерал-губернаторства, как широко распространенная форма управления, был отменен. В свою очередь появляется новая должность — военные губернаторы, которые управляли в том числе и гражданской частью. Их функции были схожи с генерал-губернаторами, но прежде всего военные губернаторы оставались военными чиновниками.

Интенсивный рост территории Российской империи в первой половине XIX века в результате успешных военных кампаний обозначил проблему организации

управления приобретёнными обширными регионами, значительно отличавшимися друг от друга в экономическом, социальном и этноконфессиональном отношении, а активная внешняя политика потребовала мобилизации всех материальных, людских и финансовых ресурсов страны. Александр I, в ходе административной реформы 1775–1785 гг., восстановил почти все учреждения местного управления и суда, а также сословные органы. В том числе частично был восстановлен институт генерал-губернаторства. Данная система верховного генерал-губернаторства действовала с незначительными изменениями до Февральской революции 1917 года.

Институт Полномочных представителей Президента в современном понимании был учрежден I съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г., на котором так же была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. К тому времени властные структуры в регионах практически перестали существовать. «Парад суверенитетов» существенно ослабил всю систему государственной власти страны, вследствие чего практически полностью была разрушена и прежняя система взаимоотношений центра с регионами. В создавшейся обстановке Президент издал Указ «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»¹⁷, учредивший институт представительства Президента РСФСР в административно-территориальных образованиях.

Согласно ст. 5 этого Указа в целях обеспечения взаимодействия высших органов исполнительной власти РСФСР и республик в составе РСФСР учреждаются представительства республик при Президенте РСФСР и представительства Президента РСФСР в этих республиках. Так же в целях координации деятельности органов исполнительной власти РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Ленинграда Президентом РСФСР назначаются его представители на местах¹⁸. Из чего следует, что учрежденный институт по своей не был однороден и дифференцировался по ряду полномочий и функций связи с правовой природой субъекта, в котором осуществлялось представительство.

В целях успешной реализации Указа Президент издал распоряжение, которым было утверждено «Временное положение о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде»¹⁹. Через два дня аналогичное распоряжение издается о представителях Президента в республиках²⁰. Поскольку эти акты носили временный характер, в них не были закреплены права и обязанности Полномочных представителей, не были определены меры ответственности, которые могли бы быть применены к ним в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения полномочными представителями своих функций. Финансирование деятельности представительств Президента РСФСР осуществлялось Администрацией Президента РСФСР в соответствии со сметой, утверждаемой Президентом РСФСР за счет бюджета РСФСР.

В Распоряжении о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде был обозначен следующий порядок деятельности представительства Президента:

- представители Президента представляют Президента РСФСР в отношениях с представительными и исполнительными органами власти краев, областей, автономной области, автономных округов РСФСР, городов Москвы и Ленинграда, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами;

- обеспечивают взаимодействие Президента РСФСР с должностными лицами, с представительными и исполнительными органами власти соответствующих территорий;

- содействуют реализации решений Президента РСФСР на соответствующих территориях;

- организуют контроль за выполнением органами исполнительной власти соответствующих территорий решений высших органов государственной власти и управления РСФСР;

- вносят обязательные к рассмотрению представления в органы государственной власти и управления соответствующих территорий в случае принятия ими актов, противоречащих законодательству РСФСР;

- осуществляют по поручению Президента РСФСР отдельные полномочия органов государственного управления РСФСР соответствующих территорий;

- участвуют в работе органов государственной власти и управления соответствующих территорий;

- вносят Президенту РСФСР мотивированные предложения по отстранению от исполнения обязанностей должностных лиц органов исполнительной власти соответствующих территорий.

Представители Президента РСФСР соответствующих территорий вправе запрашивать и получать необходимые материалы и информацию от должностных лиц, от государственных и общественных органов, но не вправе вмешиваться в деятельность органов государственной власти и управления, издавать распоряжения, обязательные для исполнения на соответствующей территории. Из особенностей можно выделить то, что исполнительный орган соответствующей территории должен был обеспечивать представителя Президента РСФСР служебным и жилым помещением, служебными транспортными средствами, средствами связи и оргтехникой. Так же Представитель Президента РСФСР имел право в пределах выделяемой суммы заключать трудовые соглашения с гражданами для организации деятельности по реализации своих полномочий²¹.

В Распоряжении о представителях Президента в республиках был обозначен подобный порядок деятельности представительства Президента:

- представительства Президента в республиках обеспечивают взаимодействия Президента РСФСР, высших исполнительных органов государственной власти РСФСР с должностными лицами и органами государственной власти и управления республик в составе РСФСР;

- представляют Президента РСФСР либо по его поручению других органов государственного управления РСФСР в отношениях с органами государственной власти и управления республики в составе РСФСР, органами местного

самоуправления, средствами массовой информации и печати, общественными объединениями и гражданами;

- оказывают помощь государственным органам республики в составе РСФСР в выполнении решений высших органов государственной власти и управления РСФСР, принятых в пределах их полномочий;

- вносят мотивированные представления в органы государственной власти и управления республики в составе РСФСР в случае принятия ими актов, противоречащих законодательству РСФСР, либо нарушающих хозяйственные связи или ущемляющих конституционные права и свободы граждан;

- вносят свои предложения по проектам нормативных актов Президенту РСФСР и в Совет Министров РСФСР;

- участвуют по согласованию с органами государственной власти и управления республики в составе РСФСР в работе Верховного Совета и Совета Министров республики в составе РСФСР;

- формируют рабочий аппарат представительства Президента РСФСР в республике в составе РСФСР, утверждать правила внутреннего распорядка, структуру и штатное расписание в пределах утверждаемой Президентом РСФСР сметы расходов.

Постоянный представитель Президента РСФСР в республике в составе РСФСР так же не имел права вмешиваться в деятельность органов государственной власти и управления и его обеспечивали служебными и жилыми помещениями, транспортными средствами, средствами связи и оргтехникой на территории соответствующей республики²².

Данный набор характеристик у Представителей Президента был обусловлен в первую очередь информированием Президента о сложившейся обстановке в регионе в различных сферах деятельности, включая оценку политической лояльности глав субъектов и его окружения Президенту. Это стало особенно важно с учетом возросших тенденций сепаратизма в регионах. Учитывая, что подобные настроения возникали преимущественно в республиках, представителю

Президента в республиках предоставлялся более широкий спектр полномочий, связанных с контролем и влиянием на местные органы власти.

Принятие Конституции РФ²³, закрепившей в пункте «к» статьи 83 полномочие Президента Российской Федерации по назначению и освобождению полномочных представителей Президента Российской Федерации, обусловило новый этап эволюции института представительства Президента РФ в административно-территориальных единицах, открыло новые перспективы для дальнейшего его развития в условиях конституционно-правовой оформленности.

Указом Президента Российской Федерации от 15.07.1992 г. № 765 «Об утверждении положения о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»²⁴ было утверждено новое Положение о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге. Этим Положением устанавливался порядок назначения и освобождения представителей Президента от должности. Теперь они назначались Указом Президента, подчинялись ему и несли перед ним персональную ответственность.

События конца 1993 г. и их последствия коренным образом, изменившие политическую ситуацию в стране, способствовали дальнейшему преобразованию института представителей Президента РФ в регионах. Указом № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»²⁵ была формально юридически и фактически разрушена система местных органов власти. Исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советом народных депутатов, были в нарушение действующей Конституции возложены на администрацию соответствующего субъекта Российской Федерации.

Впоследствии институт представительства Президента РФ в административно-территориальных образованиях подвергся унификации Указом Президента № 1186 «О полномочных представителях Президента РФ в субъектах Российской Федерации»²⁶, согласно которому назначенные ранее представители

Президента в республиках, краях, областях, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге стали именоваться полномочными представителями Президента России в соответствующих субъектах РФ. Данное решение обуславливалось необходимостью приведения статуса представителей Президента Российской Федерации в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

В п. 1 ст. 5 Конституции²⁷ закреплено равноправие субъектов Российской Федерации, кроме того, п. 4 ст. 5 детализирует это положение, определяя, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Очевидно, что существование представительств Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР и представителей Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге, различных по своим полномочиям в отношении органов государственной власти субъекта, являло собой нарушение этой нормы, проявление дискриминации по отношению к субъектам, не являвшимся республиками.

Позже Указом Президента РФ от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации»²⁸ институт полномочных представителей Президента РФ в субъектах РФ был преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ в регионах РФ.

Полномочия представителей Президента продолжали увеличиваться со временем. При полномочных представителях были учреждены региональные коллегии, в состав которых вошли руководители органов, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. В 1996 г. в структуре Администрации было создано Управление по координации деятельности полномочных представителей Президента в субъектах Федерации.

К концу 1990-х гг. представители Президента заметно утратили свою роль в проведении политики на своей территории. В это время большее влияние на региональные власти оказывали кураторы из Управления Администрации Президента по работе с территориями, позже преобразованного в Территориальное управление Президента, которые отвечали за различные аспекты политики и кадровую политику и пр²⁹. Это стало одной из причин, по которой в Администрации Президента начали рассматривать возможность кардинальной реформы института представителей, с целью переноса акцента представительства с регионального на межрегиональный уровень. В 1997 г. Указом Президента от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации»³⁰ было закреплено, что «представительская» территория может охватывать несколько субъектов Федерации.

К 1999 г. наметилась тенденция в сторону конфедеративного развития Российского государства. Возникла необходимость в укреплении российской государственности.

Подведем итоги:

1. Несмотря на разнообразие форм правления и политико-территориальной организации Российского государства, на отдельных исторических этапах непременно существовали институты, обеспечивавшие представительство интересов главы государства на территориях.

2. Указанные институты в совокупности можно определить как институты представительства главы Российского государства в административно-территориальных образованиях. Так, в период Московского царства на воевод возлагались военные, административные, фискальные и судебные функции. Например, система «Кормлений» была создана в противовес постоянной борьбе между сепаратистскими и унитарными тенденциями в организации политико-правового управления. Губернаторы и генерал-губернаторы были созданы с целью укреплении государственной власти и формирования эффективной системы управления в условиях военных конфликтов и мобилизации ресурсов.

3. Институты управления в Российской Федерации были созданы в периоды кризиса российской государственности с целью укрепления вертикали власти и повышения эффективности управления регионами. Институт представительства Президента РСФСР в административно-территориальных образованиях был учрежден для информирования президента о ситуации в регионах с учетом возросших тенденций сепаратизма.

4. С момента учреждения института представительства Президента РСФСР в административно-территориальных единицах ведущей тенденцией в его эволюции было движение к унификации, что и была реализована в ходе дальнейшего реформирования. Изначально особенностью института представительства Президента РСФСР являлось его разделение на два ответвления: представительства Президента РСФСР в республиках и представителей в краях, областях, автономных областях, автономных округах, а также в городах Москве и Санкт-Петербурге. Вследствие чего представительства Президента имели различный правовой статус, что обуславливалось слабостью центральной власти и необходимостью реализации дифференцированного подхода в управлении территориями. Решающее значение в конституционно-правовом оформлении статуса представителей сыграло принятие Конституции РФ 1993 г., закрепившей принцип равноправия субъектов, что повлекло за собой унификацию института. Представленная система не обеспечила разрешение конфликтов, и последующее реформирование института было логичным следствием уже намеченных тенденций в преодолении кризиса государственности. Это требовало дальнейших изменений для обеспечения единства и стабильности в системе управления.

5. Исторический анализ представительства главы Российского государства в административно-территориальных образованиях позволил выявить изменчивую природу института представительства, лавирующую от административно-полицейских функций к ориентации на социально-экономическое развитие регионов. Эти колебания объясняются политическим контекстом, экономическими условиями и институциональной эволюцией

государства. Понимание этой динамики важно для эффективного управления регионами и разработки стратегий социально-экономического развития в современной России.

6. Обобщая результаты проведенного исторического анализа, следует отметить, что несмотря на различия в политическом и социально-экономическом контекстах, обуславливающих специфику различных исторических периодов, институт представителя главы государства в территориях на протяжении всей своей исторической эволюции решал конкретную практическую задачу, связанную с укреплением и воспроизводством личной власти главы государства, используя для этого наиболее оптимальные инструменты и технологии управления. Доказательством этого предположения, помимо прочего, может случить организационно-учредительный характер нормативно-правовых актов, определяющих нормативный статус рассматриваемого института: повеления, указы, распоряжения, а также отсутствие дальнейшего уточнения и регламентация функций представителя в развивающейся системе административного законодательства. Иначе говоря, возникая и развиваясь рассматриваемый институт управления не находил своего последующего выражения и закрепления в системе государственного управления и рассматривался исключительно в качестве субъективного инструмента поддержания и воспроизводства личной власти правителя.

1.2 Правовые основы реформирования института Полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе

В данном параграфе ставится и решается задача рассмотреть правовые основы реформирования института представителей Президента в административно-территориальных образованиях современной России.

Для того, чтобы определить Полномочного представителя Президента РФ в Федеральном округе в современной системе государственного управления,

необходимо обратиться к нормативно- правовой базе данного института власти и проанализировать причины его реформирования.

Современный этап в формировании института начался в 2000 г., с приходом на пост Президента Российской Федерации В.В.Путина. В связи с прекращением полномочий Б.Н.Ельцина все действовавшие при нем Полномочные представители Президента были освобождены от должности. Данная структура нуждалась в модернизации, поэтому указом президента от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе»³¹ в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений были произведены важные нововведения в системе государственного управления РФ. А именно: созданы семь федеральных округов, во главе которых был утвержден пост Полномочного представителя Президента, сформировавший собой институт Полномочных представителей Президента Российской Федерации, преобразованный из института Полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах РФ.

К настоящему времени в стране существует 8 федеральных округов:

- Центральный федеральный округ (Центр – г. Москва);
- Северо-Западный федеральный округ (Центр – г. Санкт-Петербург);
- Южный федеральный округ (Центр – г. Ростов-на-Дону);
- Северо-Кавказский федеральный округ (Центр – г. Пятигорск);
- Приволжский федеральный округ (Центр – г. Нижний Новгород);
- Уральский федеральный округ (Центр – г. Екатеринбург);
- Сибирский федеральный округ (Центр – г. Новосибирск);
- Дальневосточный федеральный округ (Центр – г. Хабаровск).

На текущий момент можно выделить ряд различий между институтами полномочного представительства в период президентств Б.Н.Ельцина и В.В.Путина:

- в период нахождения на посту президента Бориса Ельцина институт представительства Президента РСФСР в административно-территориальных образованиях не был единообразен и включал в себя представительства Президента РСФСР в республиках и представителей в краях, областях, автономных областях, автономных округах, а также в городах Москве и Санкт-Петербурге. Под руководством Владимира Путина институт полномочного представительства стал более единообразным;

- полномочия представителей Президента РСФСР различались в зависимости от юридического статуса соответствующего субъекта. Под руководством Владимира Путина полномочия представителей Президента в Федеральных Округах стали однородными независимо от юридического статуса своего субъекта;

- после преобразования института Полномочный представитель с регионального уровня был перемещен на межрегиональный уровень. Этот процесс привел к сокращению числа полномочных представителей и сделал их деятельность более структурированной и эффективной, независимой от влияния местных властей.

Таким образом, в начальный период президентства В.В.Путина сохранился курс на унификацию системы управления, а также организационно-учредительный характер регламентации деятельности рассматриваемого института. Важно заметить, что по ходу реформирования институт Полномочного представителя не нашел должного закрепления в нормативно-правовой базе управления государством. Отметим также, что данный институт не был указан и в поправках в действующую Конституцию, принятых в 2020 году, а также отсутствует в Общероссийском классификаторе органов государственной власти и управления (ОК 006-2011), созданном федеральной службой статистики на основе Указа Президента Российской Федерации №314 от 09.03.2004 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Таким образом, реформирование и последующее существование рассматриваемого института является в большей степени волеизъявлением действующего главы государства и, следовательно,

направлен на укрепление личной власти не столько института Президента, сколько действующего главы государства.

В момент преобразования института представительства Президента перед ним ставилась задача усовершенствования функционирования полицентричной государственной административной системы, координации действий органов исполнительной власти как на межрегиональном, так и на федеративно-региональном уровне³². Функционировать как один из механизмов осуществления федерального контроля за деятельностью региональных элит. Причиной данного решения стала проблема «сепаратизма региональных и, прежде всего, этнических элит»³³ в начале 2000-ых годов, из-за чего государство нуждалось в дополнительном органе надзора в целях увеличения влияния «центра» на территории страны. Как итог, за время функционирования Полномочного представителя Президента, выстроилась четкая вертикаль власти, способствующая успешному контролю за деятельностью в регионах, укрепился федеративный строй, так же создано единое правовое пространство, советуемое федеральному законодательству. Задача была выполнена, угроза сепаратизма подавлена. Как логичное следствие функционирования института личная и персональная власть действующего главы государства закрепились, что в последствии было положено в основу воспроизводящейся мифологемы о том, что 90-е годы XX века представляли собой период Смуты, а начало 00-х годов, ассоциирующихся с избранием В.В.Путина на пост Президента Российской Федерации – временем преодоления Смуты и укрепления власти, посредством личного участия нового президента.

Если роль Полномочного представителя Президента РФ в Федеральных округах очевидна, то определить его положение в системе государственного управления России достаточно проблематично. Связано это с его неопределенным и двойственным положением в системе власти.

Обратимся к нормативно-правовым актам. Законодательная основа деятельности Полномочного представителя президента в Федеральном округе регламентирована в следующих нормативно-правовых актах: Указом Президента

Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»³⁴, Указом Президента России от 22 июня 2004 г. № 792 «О полномочных представителях Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ»³⁵, в Положении «О Полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»³⁶ и в другие.

Проблематика заключается в недостаточности правовой базы, регулирующей деятельности института Полномочного представителя Президента РФ. На сегодняшний день нормативно-правовая база, регулирующая деятельность данного института управления сводится к учредительным Указам президента и не уточняется иными нормативно-правовыми актами, его полномочия не представлены отдельным федеральным или конституционным законом. В высшем нормативно-правовом документе страны – Конституции Российской Федерации, данный институт не имеет собственной статьи.

Обращаясь к Указу Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», Полномочный представитель Президента РФ в Федеральном округе является высшим должностным лицом, представителем Президента РФ в определенном федеральном округе. Относится к Администрации Президента РФ³⁷, назначается на должность и освобождается от нее Президентом Российской Федерации по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

Полномочный представитель Президента осуществляет контроль за исполнением законов и нормативных актов федерального уровня, соблюдением конституционных прав и свобод граждан округа, координирует работу органов государственной власти, а также решает вопросы, связанные с реализацией политики государства на данной территории³⁸.

Цель данного института власти: обеспечение реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения

эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений³⁹.

Согласно второму пункту указа, основными задачами Полномочного представителя являются осуществление политической воли Президента и представляет его интересы на федеральном уровне, контроль деятельности федеральных органов исполнительной власти, и предоставление президенту Российской Федерации регулярных докладов на тему национальной безопасности в федеральном округе, о политическом, социальном и экономическом положении округа.

В третьем пункте указа обозначены следующие функции:

- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;

- взаимодействует с Контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации;

- организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

- разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;

- согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа Полномочного представителя Президента.

- 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;

- вносит Президенту Российской Федерации представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, согласовывает материалы и вручает в федеральном округе почетные грамоты.

- принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

- организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа;

- вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина⁴⁰.

Не существует четкого представления о том, к какой именно ветви власти стоит относить Полномочного представителя Президента, а также относительно его уровня власти. Существуют два распространенных подхода, в соответствии с которыми полномочный представитель рассматривается либо как «надстройка», находящаяся вне системы ветвей власти за счет особых полномочий, либо как орган исполнительной власти федерального уровня, обладающим особыми полномочиями. За основу возьмем вторую трактовку.

В действующих нормативно-правовых актах понятие исполнительной власти не определяется, так что примем за основу данное определение: исполнительная власть в Российской Федерации – относительно самостоятельная ветвь единой

государственной власти, основным предназначением которой является обеспечение исполнения законов и иных нормативных правовых актов специально созданными органами исполнительной власти и иными субъектами, осуществляющими функции публичного управления⁴¹. В таком случае, Полномочный представитель Президента советует функциям исполнительной власти, так как одна из его главных задач заключается в обеспечении исполнения законов и иных нормативных правовых актов на территории Федерального округа.

Полномочный представитель Президента РФ в Федеральном округе имеет непосредственное и прямое отношение к Президенту РФ, из-за чего конституционные противоречия в установлении статуса Главы государства ведут к проблеме определения места Полномочных представителей в системе органов государственной власти. Это связано, прежде всего, с тем, что Полномочные представители имеют статус личных представителей Президента в пределах соответствующего федерального округа и подчиняются непосредственно Президенту РФ. Следовательно их можно определить как рабочие органы (вспомогательные структуры) президентской власти, целью деятельности которых является обеспечение практической реализации основных задач и функций Президента РФ на территориях федеральных округов.

Полномочный представитель Президента является органом исполнительной власти федерального уровня, и не входит в систему региональных органов власти. Так как непосредственного отношения к работе региональных органов власти не имеет, и не является их руководителем, однако может влиять на принятие решений на федеральном уровне, касающихся региона.

Так же Полномочный представитель Президента РФ в Федеральных округах относится к Администрации Президента РФ, назначается на должность по представлению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Координацию деятельности Полномочного представителя Президента РФ осуществляет так же Руководитель Администрации Президента Российской Федерации. Полномочный представитель Президента входит в Совет Федерации, в Государственную Думу и в Государственный Совет Российской Федерации⁴², в

которых отстаивает позицию Президента РФ по определенным вопросам. Полномочный представитель Президента входит в органы федеральной власти, из чего следует, что он так же является органом федерального уровня.

На данный момент, основной задачей полномочного представителя является считаю сбор и обобщение информации о реальном положении дел в регионе. Именно здесь работа полномочного представителя Президента РФ становится неоценимым источником сведений, необходимых для принятия решений на общедофедеральном уровне.

Подведем итоги:

1. Полномочный представитель Президента РФ в Федеральном Округе был реформирован с целью надзора за регионами и повышения эффективности усовершенствования функционирования вертикали власти, координации действий органов исполнительной власти как на межрегиональном, так и на федеративно-региональном уровне Президентом РФ в 2000-ых годах в рамках административной реформы.

2. Сложность в изучении рассматриваемого института заключается в отсутствии разработанной системы нормативно-правовых актов, регулирующих функционирование деятельности рассматриваемого института. В действительности, на сегодняшний день, не смотря на реализованность поставленных в начале нового века задач, полномочия Полномочного представителя Президента РФ не были уточнены и дополнены действующим законодательством. На сегодняшний день нормативно-правовая база, регулирующая деятельность Полномочного представителя Президента в Федеральном Округе сводится к учредительному Указу Президента и не уточняется иными нормативно-правовыми актами.

3. Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность института Полномочного представителя Президента РФ в Федеральном округе выявил, что в настоящий момент времени (после завершения этапа административной реформы начала 2000-ых годов) полномочия Полномочного представителя Президента РФ исчерпаны, его основная функция заключается в

обеспечении взаимосвязи и эффективной работы регионального и федерального уровней государственного управления.

4. На сегодняшний день сложно определить Полномочного представителя Президента РФ в Федеральных округах в системе государственного управления Российской Федерации. Связано это с тем, что данный институт государственного управления является органом государственного управления с особым конституционным статусом. Особенность этого института заключается в том, что он является связующим звеном между региональным и федеральными уровнями власти, обеспечивающим целостность и единство системы власти в РФ.

5. Таким образом, можно предположить, что на сегодняшний день институт Полномочного представителя Президента, существующий на основе организационно-учредительного Указа Президента не подлежит трансформации и дальнейшему реформированию, поскольку в сложившейся системе государственного управления он продолжает играть роль гаранта личной власти Президента на территориях, посредством проведения политики унификации и контроля за социально-экономическим развитием. Анализируя имеющиеся документы, можно предположить, что это – тактическая задача, стоящая перед данным институтом управления, в то время как стратегическая цель сводится к тому, чтобы обеспечить воспроизводство личной власти главы государства, способствуя разрешению известного конституционного противоречия 1993 года, связанного с определением формы правления в Российской Федерации: на смену позиционирования формы правления как «смешанной республики» приходит и утверждается такая форма правления как «суперпрезидентская республика», основанная на: унификации темпов социально-экономического развития субъектов федерации, усилении вертикали власти на местах, обеспечении лояльности к политическому курсу действующего главы государства.

Примечание к главе 1:

¹ Семенов А.В. Полномочный представитель Президента в федеральном округе (вопросы теории и конституционно-правового регулирования). СПб., 2004.

² Моисеев. В.В. История государственного управления в России. 4-е изд., испр. И доп. М.: Берлин: Директ-Медиа, 2018.

³ Моисеев В.В. История государственно-правовых реформ в России. Орел: ОРАГС, 2007

- ⁴ Уставная грамота, Мариинской трети, Артёмовского стана крестьянам 1506 г. / Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской Империи Археографическою экспедициею Императорской Академией наук. Дополнены и изданы Высочайше утвержденною Комиссиею. Том Первый. СПб., — 1836.
- ⁵ Уставная Онежская грамота, 1536.
- ⁶ Пензенские губернские ведомости: Первое пятидесятилетие 1838-1887 г.: Отдел неофиц.: систематический свод статей, относящихся к Пензенскому краю, хронологический и алфавитный указатели (далее РФ НИИГН). / Сост. И.И. Василев. - Пенза: Губ. тип., 1889. -5, XXXVI.
- ⁷ См. 6
- ⁸ Лезина Е.П "Воеводское управление пограничных территорий российского государства в XVII века" / Историко-правовые проблемы: новый ракурс. — 2011. — №2
- ⁹ Градовский А. Д. История местного управления в России.
- ¹⁰ Ермолаев И. П. Среднее Поволжье во второй половине ХУТ-ХУП вв. (Управление казанским краем). Казань, — 1982.
- ¹¹ Губернская реформа 1707–1710. Большая российская энциклопедия. — URL: <https://bigenc.ru/c/gubernskaia-reforma-1707-1710-b67956>
- ¹² Указ Петра I от 18 декабря 1707 г. «О росписании городов на округа».
- ¹³ Указ Петра I от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и росписании к ним городов».
- ¹⁴ Указ Екатерины II от 7 ноября 1775 . «Учреждениями о губерниях».
- ¹⁵ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России. М., — 1978.
- ¹⁶ Указ Екатерины II от 7 ноября 1775 г. «Учреждениями о губерниях»
- ¹⁷ Указ президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/132>
- ¹⁸ Указ президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» — URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/132>
- ¹⁹ Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде» — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221516>
- ²⁰ Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 № 34-рп «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР» — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221520>
- ²¹ Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде» — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221516>
- ²² Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 № 34-рп «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР» — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221520>
- ²³ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 — URL: <http://музейреформ.рф/node/14046>
- ²⁴ Указ Президента РФ от 15.07.1992 № 765 «Об утверждении Положения о Представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» — Российская газета. No 176. 24.07.1992
- ²⁵ Указ Президента от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» —URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4569>
- ²⁶ Указ Президента РФ от 10.06.1994 No 1186 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» — СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 698.

-
- ²⁷ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 // URL: <http://музейреформ.рф/node/14046>
- ²⁸ Указ Президента РФ от 09.07.1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» — Собрание законодательства РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.
- ²⁹ Иванов В. Путинский федерализм (Центральные реформы в России в 2000—2008 годах). М. : Территория будущего, 2008 г.
- ³⁰ Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» — СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.
- ³¹ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» — URL: <http://sfo.gov.ru/polpred/polpred/doc5/>
- ³² Ермаков Е. Н. Укрепление вертикали власти: правовые основы и политическая практика / Вестник Красноярского государственного аграрного университета. — 2015. — №4.
- ³³ Филиппов В.Р. "Укрепление вертикали власти" и деполитизация этничности в России / Свободная мысль. - 2005. - №11.
- ³⁴ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». — URL: <https://base.garant.ru/12119586/>
- ³⁵ Указ Президента 22 июня 2004 г. № 792 «О полномочных представителях Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ». — URL: <https://bazanpa.ru/prezident-rf-ukaz-n792-ot22062004-h798556/>
- ³⁶ Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе — URL: <http://sfo.gov.ru/polpred/polpred/doc6/>
- ³⁷ Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента РФ». — URL <https://bazanpa.ru/prezident-rf-ukaz-n400-ot25032004-h785706/>
- ³⁸ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». — URL: <https://base.garant.ru/12119586/>
- ³⁹ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». — URL: <https://base.garant.ru/12119586/>
- ⁴⁰ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». — URL: <https://base.garant.ru/12119586/>
- ⁴¹ Большая российская энциклопедия — URL: <https://bigenc.ru/c/rossiia-organy-vlasti-ispolnitel-naia-vlast-eaacc4>
- ⁴² Указ Президента 22 июня 2004 г. № 792 «О полномочных представителях Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ». — URL: <https://bazanpa.ru/prezident-rf-ukaz-n792-ot22062004-h798556/>

2 Институт Полномочного представителя Президента РФ в современной системе ГМУ

2.1 Система государственного управления в современной системе государственного управления

В данном параграфе необходимо обозначить особенности современной системы государственного управления в Российской Федерации. Для того, чтобы определить Полномочного представителя Президента РФ в Федеральных округах в системе государственного управления необходимо понять, что из себя представляет современная система государственного управления и тенденции ее развития.

Сущность системы государственного управления определяется через понятия системы как совокупности элементов. Система – совокупность закономерно связанных друг с другом элементов, предметов, явлений, процессов, взглядов, знаний и др. Характерным признаком системы является ее целостность – взаимосвязь и взаимодействие входящих в систему элементов; специфические цели и особенности развития элементов подчинены общей цели развития системы.⁴³ Объектом системы государственного управления является общество в целом и его отдельные группы, экономические, общественно-политические, культурные и прочие организации и их деятельность. Элементами системы являются государственные институты как организации определенных групп людей, наделенных необходимыми властными полномочиями и действующих от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм.

Управление, в свою очередь, понимается как внешнее воздействие субъекта на объект управления, деятельность подсистемы управляющей по отношению к управляемой; осуществление функций и действий по планированию, организации, мотивации, координации и контролю внутри системы для достижения

поставленных целей; деятельность по организации выполнения управленческих решений⁴⁴.

В таком случае система государственного управления – система, включающая институты и процессы государственного управления, социальная функция которого заключается в организации и осуществлении регулятивной деятельности государства и проведении государственной политики. По сути, это система взаимодействия и взаимоотношения субъектов и объектов государственного управления с целью их качественного изменения.

В виду того, что управление общественными процессами, людьми, является наиболее сложным, оно имеет ряд дополнительных признаков, таких как: иерархичность статусов элементов; целенаправленность, формирующаяся и функционирующая на основе определенных норм и ценностей; наличие в системе механизмов самоуправления; самосознание субъектов и объектов управления; формальные и неформальные отношения; организация и т.п.

Понятие «государственное управление» косвенно присутствует в некоторых положениях Конституции России (например, многие положения главы 1, ст. ст. 71, 73, 75, 78, 80)⁴⁵. Множество других вопросов, которые отнесены к ведению России и совместному ведению, решаются посредством государственного управления. Реализуя многие конституционные полномочия, Президент РФ осуществляет государственное управление (глава 4 Конституции РФ).

Согласно Конституции, главой государства является президент. Анализ нормативно-правовых актов показывает, что осуществление Президентом его функций предполагает наличие у него большого количества полномочий в законодательной, исполнительной и судебной властях, при этом он не относится ни к одной из них, но способствует их эффективному функционированию и взаимодействию. Анализируя итоги административных реформ, можно заметить, как полномочия Президента становятся все шире, а система сдержек и противовесов – не развивается. Таким образом, справедливо прийти к выводу о том, что благодаря расширению полномочий президента и методичного укрепления его личной власти форма правления в Российской Федерации на

современном этапе государственного строительства может быть определена в качестве «суперпрезидентской республики», в которой президент неформально совмещает пост главы исполнительной власти и главы государства, а парламент, Федеральное Собрание, является органом законодательной власти.

Согласно Конституции Российской Федерации, президент имеет широкие полномочия и решает важные вопросы внутренней и внешней политики. Парламент Российской Федерации, Федеральное Собрание, состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. Совет Федерации представляет интересы различных субъектов Российской Федерации, а Государственная Дума — народную волю. Однако, следует отметить, что президент имеет ряд полномочий, позволяющих ему оказывать существенное влияние на парламент и законодательный процесс.

В структуру государственного управления в современной России входят следующие элементы:

1. Президент Российской Федерации – глава государства, назначает и отзывает руководителей федеральных органов исполнительной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики, осуществляет контроль за исполнением конституции и федеральных законов.

2. Правительство Российской Федерации – исполнительный орган государственной власти, возглавляемый председателем правительства. Отвечает за реализацию внутренней и внешней политики, управление экономикой, финансами, образованием, здравоохранением и другими сферами жизни общества.

3. Федеральное Собрание – законодательный орган государственной власти, включающий Совет Федерации и Государственную Думу. Осуществляет законодательную деятельность, участвует в формировании федерального бюджета, контролирует деятельность правительства.

4. Федеральные органы исполнительной власти – включают в себя министерства, ведомства и службы, которые осуществляют исполнение законов, разрабатывают и реализуют программы и политику в своих областях компетенции.

5. Субъекты Российской Федерации - региональные уровни власти, включающие руководителей регионов (губернаторов или президентов), законодательные органы, исполнительные и местные органы власти.

В системе управления доминирующим субъектом является центральный управляющий орган, который определяет ход управленческого процесса. Структура этого субъекта и тип взаимосвязи между его элементами отражают организацию государственной власти. Вертикальные связи представляют собой отношения подчиненности и субординации, как в вопросах служебной субординации, так и во временных и эпизодических контекстах, например, в кризисных ситуациях. Данные связи в том числе могут быть восходящими и нисходящими, осуществляться между руководителем и коллективом и между руководителями различного уровня. Эти связи обеспечивают исполнение предписаний и руководство на всех уровнях государственного управления, сохраняя при этом автономию объекта управления.

Горизонтальные связи в системе государственного управления характеризуются взаимодействием управленческих органов как самостоятельных и равноправных по своим полномочиям. Они осуществляются внутри подразделения, между подразделениями, руководителями и сотрудниками с целью координации, взаимодействия и сотрудничества. Вертикальные связи, напротив, обусловлены централизацией и концентрацией государственной власти, что делает их более доминирующими. Прямое управляющее воздействие может включать легитимное принуждение в случае активного противодействия объекта. Устойчивость системы государственного управления достигается за счет взаимодействия прямых и обратных связей. Обратные связи могут быть объектными, отражая реакцию управляемой системы, и субъектными, представляя собой обратную информацию, обобщения и анализ для принятия новых управленческих решений.

Субъектные обратные связи позволяют оценить реакцию и действия нижестоящего уровня управления на решения и действия вышестоящего уровня. Они включают контроль, анализ и оценку выполнения обязанностей должностных

лиц, что играет важную роль в разделении государственной власти и в децентрализованных системах управления. Нарушение баланса между структурами государственного аппарата, дублирование функций и противопоставление интересов может привести к обрыву обратных связей и разбалансировке управляющей системы. Системы государственного управления можно классифицировать как демократические, авторитарные и тоталитарные в зависимости от функционирования прямых и обратных связей.

Важно отметить, что эффективность и стабильность системы государственного управления зависит от ее открытости и адекватной реакции на потребности общества. Нарушение этого принципа может привести к стагнации системы и появлению сил, заинтересованных в ее замене. Управленческие кадры должны учитывать этот факт и принимать соответствующие меры для адаптации системы к изменяющимся условиям и запросам общества. Такая система позволяет обеспечить единообразие и координацию деятельности всех уровней власти, а также обеспечить выполнение решений и политики, принятых на федеральном уровне. Вертикальная структура также способствует управлению и контролю в различных сферах, таких как экономика, социальное развитие, безопасность и т. д. В рамках такой системы государственное управление осуществляется через различные министерства, агентства и другие организации, которые отвечают за различные сферы деятельности, и подчиняются президенту и правительству. Региональные и местные органы власти имеют свою сферу ответственности и регулируются федеральным законодательством, а также подконтрольны центральным органам власти. Все это позволяет обеспечить эффективное функционирование системы государственного управления в России.

В современной системе государственного управления наблюдаются следующие тенденции:

- акцент на эффективность деятельности, выраженной в достижении результата при оптимизации расходов;
- повсеместное внедрение бизнес-методов в практику государственного управления;

- уход от иерархических механизмов координации деятельности;
- преобладание экономических, горизонтальных, компактных организационных форм над громоздкими, многофункциональными структурами;
- клиентоориентированность: гражданин рассматривается как «клиент» государства, как потребитель (пользователь, заказчик) государственных услуг;
- интеграция в практику государственного управления принципов всеобщего менеджмента качества, где качество рассматривается через призму удовлетворения потребителя.

В настоящее время в Российской Федерации особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов государственной власти, с качеством оказываемых государством услуг в контексте развития гражданского общества. Реформирование российской государственности актуализирует проблему становления адекватной системы государственного управления, определения параметров, способствующих повышению эффективности деятельности органов государственной власти.

Нельзя отрицать и негативные тенденции, что снижают собой эффективность деятельности и авторитет государственной власти. Многие преобразования носят поверхностный характер, сводятся к неоправданно частым реорганизациям органов государственной власти. Объективные потребности в изменении системы государственного управления в России обуславливают необходимость разработки и внедрения механизмов, способствующих повышению управляемости и эффективности деятельности органов государственной власти. Повышение значимости исполнительных властных структур в политике государства является доминирующим фактором современного развития России. Происходящее связано в том числе с изменением статуса государственной службы, ее новыми функциями, повышением «прозрачности» органов государственной власти; переориентацией с государственных интересов на интересы граждан, их потребности; обеспечением баланса между частными и корпоративными интересами (в этой сфере активизировалась работа Федеральной антимонопольной службы ФАС);

общественным контролем как над функционированием системы административного управления, так и деятельностью политических партий.

Также тенденцией последних лет стало усиление принципа лидерства. Президент России В.В. Путин стал определяющим в организации системы государственного управления и государственной службы. Исходя из данной тенденции можно сделать предположение, что в будущем системы государственного управления будут все больше консолидироваться вокруг лидерских позиций главы государства.

Обозначим выводы:

1. Система государственного управления – система, включающая институты и процессы государственного управления, социальная функция которого заключается в организации и осуществлении регулятивной деятельности государства и проведении государственной политики. По сути, это система взаимодействия и взаимоотношения субъектов и объектов государственного управления с целью их качественного изменения в направлении удовлетворения социально-экономических потребностей общества. Данный процесс предполагает систематическое воспроизводство властных отношений и положительную социально-экономическую динамику, находящую свое выражение в соответствующей системе показателей, характеризующих, с одной стороны, социально-экономическое развитие территории, с другой, уровень и качество жизни, проживающего на этой территории. Таким образом, функционирование государства на современном этапе его развитие ориентировано на удовлетворение социально-экономических потребностей общества, интегральным выражением которых является уровень и качество жизни населения.

2. Основные современные тенденции в системе государственного управления заключаются в увеличении эффективности деятельности государственных институтов и органов, повсеместном внедрении бизнес-методов в практику государственного управления, в уходе от иерархических механизмов координации деятельности, в преобладании облегченных организационных структур, клиентоориентированностью и интеграцией в практику

государственного управления принципов всеобщего менеджмента качества, где качество рассматривается через призму удовлетворения потребителя.

3. В условия современной России эти тенденции воплощаются и развиваются при общей ориентации системы государственного управления на воспроизводство личной власти действующего президента, что находит свое выражение: в принятии соответствующих поправок в действующую Конституцию, отмены прямых выборов глав муниципальных образований и субъектов федерации (в некоторых регионах), введения системы критериев оценки органов исполнительной власти и нормативно предусмотренной процедуры отставки руководителей органов исполнительной власти (на федеральном и региональном уровнях), не соответствующих данным критериям, или, в связи с утратой доверия. Кроме того, в государственных средствах массовой информации, обсуждается и укореняется тезис о важности фигуры действующего главы государства в контексте обеспечения стабильности и будущего. Таким образом, действующий глава государства – это не просто Россия, но и гарант ее дальнейшего развития. (глянь кто шизу сказал). Поэтому в развитии государства первостепенную роль на современном этапе российской государственности начинают играть не только долгосрочные программы развития, но и воления действующего главы, находящие свое выражение в его поручениях Правительству, посланиях Федеральному собранию, личном нормотворчестве президента.

2.2 Институт Полномочного представителя Президента РФ в современной системе государственного и муниципального управления

В данном параграфе определим положение Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Федеральном округе.

В настоящее время с точки зрения теории государственного управления существует значительная неопределенность относительно статуса и функций этого института в современной системе государственного управления Российской Федерации: по прошествии более чем 20 лет нормативно-правовая база,

регулирующая функционирование рассматриваемого института не уточнялась и не менялась, положение рассматриваемого института не было определено и закреплено в рамках конституционных поправок, а также структуры органов исполнительной власти, регулируемой отдельным Указом Президента РФ. При этом описываемый институт продолжает свое существование и осуществление функций в условиях изменившейся социально-политической и экономической реальности, что подтверждает тезис о том, что единственное обоснование существования института Полномочного представителя Президента заключается в воспроизводстве личной власти действующего главы государства и сохранения в Российской Федерации такой формы правления, как суперпрезидентская республика. Разъяснение этого вопроса позволит более точно определить его полномочия и роль в управлении государством. В свете недавних изменений в политической и административной сферах страны, а также в контексте постоянно изменяющихся вызовов и задач, стоит рассмотреть эволюцию и актуальность функций данного института. Это позволит принять меры по оптимизации его роли в обеспечении эффективного управления и развития регионов России.

В силу нормативной неопределенности и теоретической неоднозначности поставленного вопроса осмелимся выдвинуть несколько гипотез. Если Полномочный представитель Президента РФ в Федеральном округе является представителем региональной исполнительной власти, то в его обязанности входит:

- обеспечение достойного уровня жизни населения в регионе;
- участие в проведении единой государственной политики в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;
- разработка проект бюджета субъекта Российской Федерации;
- управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

Анализ действующей нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность института Полномочного представителя Президента РФ показывает,

что данный функционал лично и непосредственно не реализуется рассматриваемым институтом управления, поскольку приведенные полномочия – прерогатива региональной исполнительной власти, в то время как основная задача полномочного представителя Президента РФ заключается в надзоре и контроле за деятельностью региональной исполнительной власти, а также обеспечении их слаженной работы, ориентированной на результат. В этом смысле, дополнительным полномочием рассматриваемого института управления может быть оценка эффективности работы региональной исполнительной власти. Следовательно, данная гипотеза не подтверждается, во всяком случае, не в полной мере.

Вследствие этого, вынуждены выдвинуть вторую гипотезу, в рамках которой институт Полномочного представителя Президента РФ в Федеральном округе может быть отнесен к федеральному уровню управления. Данная гипотеза находит свое подтверждение путем формальной отсылки к действующему на территории России законодательству: Полномочный представитель Президента осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, и систематически предоставляет президенту Российской Федерации доклады на тему национальной безопасности в федеральном округе, о политическом, социальном и экономическом положении округа. Именно эти доклады кладутся в основу принимаемых президентом кадровых вопросов в отношении развития регионов.

Его основные функции включают в себя анализ эффективности правоохранительных органов и организация взаимодействия Федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ. Разработка экономического взаимодействия субъектов РФ, участие с создания программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа, согласовывание проектных решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа Полномочного представителя Президента⁴⁶. Таким образом, рассматриваемый институт фактически выступает посредником между региональным и федеральным уровнем власти, тяготея в большей степени к федеральному уровню

государственного управления. Данное утверждением является актуальным, связи с тем, что с 2020 года в Российской Федерации декларируется формирование системы публичного управления, предполагающей ориентацию государственного управления не только на результативность, но и на эффективность.

Вместе с тем институт Полномочного представителя Президента РФ в Федеральном Округе в строгом смысле не может быть отнесен к органу государственного управления на федеральном уровне поскольку его положение не зафиксировано в советующем Указе Президента РФ и Общероссийском классификаторе органов государственной власти и управления (ОК 006-2011) нет такого органа.

Следовательно, определение функций и полномочий рассматриваемого института управления может быть уточнено посредством анализа региональной политики, сущность которой заключается в обеспечении достойного уровня управления. Таким образом, задача, стоящая перед анализом региональной политики, заключается в том, чтобы обнаружить управленческие механизмы и инструменты обеспечения достойного уровня жизни населения на местах. В 2018 году названная задача была обозначена в качестве национальной цели и стратегической задачи развития государства в период до 2024 года. Это находит свое отражение в Указе Президента РФ №204 от 07.05.2018 года⁴⁷. На региональном уровне управления решение этой задачи обеспечивается реализацией государственных региональных программ на период до 2030 года. Анализ стратегических документов по актуализации приоритетных национальных целей на федеральном и региональном уровнях управления показывает, что возникновение описываемого механизма управления становится возможным благодаря реализации инициативы института Полномочного представителя, нашедшей свое выражение в Указе Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁸ Политический смысл рассматриваемого нормативно правового акта заключается, во-первых, в унификации государственного управления с точки зрения уточнения критериев его

эффективности, во-вторых, в силу природы организационно-учредительной природы нормативно правового акта – закрепление личной власти президента.

Анализ внесения поправок в рассматриваемый указ президента показывает, что число критериев оценивания эффективности управления меняется и расширяется: если в 2012 году акцент делался на сугубо экономических показателях развития территорий (таких как: тем роста ВРП, объём инвестиций в основной капитал, численность населения и ожидаемая продолжительность жизни при рождении), то в 2017-2021 гг. наметилась тенденция к мониторингу социально-экономические показатели (таких как: естественный прирост населения, численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, темп роста реального среднедушевого дохода населения, объём жилищного строительства, количество семей, улучшивших жилищные условия, условия для воспитания гармонично развитой и социально-ответственной личности, качество городской среды, качество окружающей среды). Кроме того с 2017 года появляются и уточняются показатели, связанные с отношением населения к действующей власти: «цифровая зрелость» органов государственной власти и органов местного самоуправления, эффективность системы управления, доверие к власти (доверие к Президенту РФ, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, уровень которого определяется в том числе посредством оценки общественного мнения в отношении достижения в субъектах РФ национальных целей развития РФ).

Проанализировав динамику социально-экономического развития нескольких Федеральных округов, а именно Сибирского федерального округа, Северо-Кавказского федерального округа и Дальневосточного федерального округа по системе ключевых показателей, характеризующих социально-экономическую динамику до принятия показателей эффективности региональных органов исполнительной власти (динамический ряд составил 4 года, в период с 2009 по 2012 годы) и после, используя отчетные, а также плановые документы региональных финансовых органов исполнительной власти мы обнаружили, что до 2012 года по ключевым показателям внутри федеральных округов наблюдался существенный

разрыв по темам роста, вплоть до 6,9%, а также уход в отрицательные показатели в некоторых регионах. После принятия системы критериев эффективности, в исследуемых Федеральных округах ситуация выровнялась: темпы роста в регионах стали варьироваться в пределах 1,5-2%, наблюдается тенденция (в плановых показателях) к единообразному темпу роста внутри федерального округа, в равнении между федеральными округами разница по ключевым показателям сократилась до уровня 3,5-4,8%, что указывает на эффективность принятого финансово-экономического механизма межбюджетной коммуникации, призванного в долгосрочной перспективе посредством перераспределения финансов нивелировать социально-экономические развития между регионами-донорами и регионами, нуждающимися в более пристальном контроле за обеспечением их финансовой устойчивости со стороны государства.

Таким образом, одним из значимых инструментов управления в реализации функций Полномочного представителя Президента РФ в Федеральных Округах является мониторинг социально экономического развития и ранжирование его результатов по наиболее востребованным и перспективным направлениям государственной политики. Это означает, что основополагающая роль данного института управления в период проведения административных реформ сводилась к тому, чтобы, во-первых, на раннем этапе своего существования нивелировать коллизии между региональным и федеральным законодательствами, во-вторых, в период 2010-ых годов формировать и обеспечить унифицированное финансово-экономическое пространство реализации общих целей государственного развития на всей вертикали управления. Технически это обеспечилось нормативным закреплением критериев эффективности деятельности органов исполнительной власти инвариантным для территории всего государства и обеспечением межбюджетной коммуникации на территории всей российской федерации. Итогом этой деятельности является воспроизводство территориальной ценности российской федерации на уровне межбюджетной финансовой коммуникации.

Обобщая развитие современного института Полномочного представителя Президента в Федеральном Округе, следует отметить, что в настоящий момент

решение поставленных перед ним задач осуществляется посредством систематического мониторинга социально-экономического развития регионов, входящих в состав федерального округа, с целью:

- осуществления контрольной функции в отношении соответствия деятельности руководителей субъектов федерации нормативно закрепленным критериям эффективности;

- консультирования Президента Российской Федерации в части принятия решений в рамках региональной кадровой политики;

- воспроизводства сложившейся система межбюджетной коммуникации, направленной, во-первых, на обеспечение симметричности социально-экономического развития субъектов федерации в рамках федерального округа, во-вторых, для воспроизводства сложившейся во второй половине 10-х годов XXI века системы межбюджетной коммуникации, обеспечивающей сохранение целостности Российской Федерации в финансово-экономическом пространстве.

Обобщая сказанное, можно прийти к выводу, что решение поставленных перед ним задач в 2000 году рассматриваемый институт государственного управления успешно решает сегодня посредством применения в своей деятельности унифицированных механизмов и инструментов финансово-экономического контроля за социально-экономическим развитием территорий, создавая, помимо прочего, в федеральных округах, характеризующимся высокими показателями социально-экономического развития, мифологему о том, что результат проводимой совместно региональными и федеральными органами государственной власти работы – личная заслуга действующего главы государства, что позволяет воспроизводить высокий уровень лояльности населения к политике, проводимой Президентом Российской Федерации.

Говоря о перспективах развития института Полномочного представителя Президента Российской Федерации в контексте развития системы публичной власти, следует сказать о том, что одним из ключевых направлений его развития является расширение взаимодействия с общественными организациями и населением. Полномочные представители, может быть, активными участниками

различных общественных мероприятий и инициатив, что способствовало бы укреплению связей между властью и гражданами, повышению информированности населения о деятельности государственных органов и реализации обратной связи, что вполне вписывается в функционал «посредника». Это отразило бы изменение приоритетов государственной политики, которая все больше внимания уделяет региональному развитию и повышению уровня жизни населения. Кроме того, такого рода модель публичного поведения полномочного представителя Президента в федеральном округе будет способствовать трансляции и закреплению в сознании граждан важности роли действующего главы государства, а также укоренению в российской политической культуре сложившихся в период президенства В.В. Путина и проводимых им административных реформ изменений, прежде всего, укрепления личной власти главы государства посредством построения жесткой вертикали власти и постоянного мониторинга деятельности органов региональной власти в соответствии с нормативно закрепленными критериями и административными регламентами, создаваемыми «посредниками» между региональным и федеральным уровнями управления.

Кроме того, в рамках развития института большое внимание должно уделяться совершенствованию правовой базы, регламентирующей его деятельность и полномочия. В частности, необходимо рассмотреть возможность расширения функционала Полномочных Представителей и возвращения к определенным аспектам полномочий, которые присутствовали у Представителей Президента РСФСР. Например, вернуть право в пределах выделяемой суммы заключать трудовые соглашения с гражданами для организации деятельности по реализации своих полномочий⁴⁹. Это позволит сохранить существование рассматриваемого института государственного управления в период, последующий за моментом прекращения исполнения полномочий действующим главой государства.

Обозначим советуемые выводы:

1. В течение более 20 лет нормативно-правовая база, регулирующая деятельность института Полномочного представителя Президента РФ, остается неизменной, создавая значительную неопределенность в его статусе и функциях в современной системе государственного управления Российской Федерации. Несмотря на отсутствие формального закрепления в конституционных поправках и изменений в структуре исполнительной власти, институт продолжает свою деятельность, что свидетельствует о его значимой роли в воспроизводстве личной власти действующего главы государства и сохранения в Российской Федерации суперпрезидентской республики.

2. Полномочный представитель Президента РФ является ключевым звеном между региональной и федеральной уровнями власти. Его основная задача заключается в надзоре и контроле за деятельностью региональной исполнительной власти, а также обеспечении их слаженной работы, ориентированной на результат. Мониторинг социально-экономического развития и ранжирование его результатов по наиболее востребованным и перспективным направлениям государственной политики являются важными инструментами для реализации его функций.

3. На тактическом уровне Полномочный представитель Президента способствует формированию и обеспечению унифицированного финансово-экономического пространства реализации общих целей государственного развития в рамках федерального округа и сохранению целостности Российской Федерации что, в свою очередь, обеспечивает сохранение достойного уровня жизни населения. Это способствует исполнению стратегической цели института: укреплению лояльности населения к политике Президента РФ.

4. Расширение взаимодействия с общественными организациями и гражданами, а также совершенствование правовой базы, являются ключевыми направлениями развития института, способствующими укреплению связей между властью и населением и повышению эффективности государственного управления, что соотносится с его главными целями и задачами.

Примечание к главе 2:

⁴³ Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Э. Г. Системный подход в системной науке, проблемы методологии системного исследования. - М.; Мысль, – 1970;

⁴⁴ . Ружанская Л.С. Общий менеджмент: учебное пособие; под общ. ред. Л.С. Ружанской, И. В. Котляревской. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, – 2017.

⁴⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/

⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». – Режим доступа: <https://base.garant.ru/12119586/>

⁴⁷ Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

⁴⁸ Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35958>

⁴⁹ Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде» – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221516>

Заключение

В ходе выпускной квалификационной работы было проведено исследование эволюции и нормативно–правового статуса института Полномочного представителя Президента в Федеральном округе.

Полномочный представитель Президента в Федеральном округе представляет собой логичное развитие института представительства интересов главы государства на территориях. На разных исторических этапах непременно существовали институты, обеспечивавшие представительство интересов главы государства на территориях. Он возникал и эволюционировал в различных политических и экономических условиях, и функции его лавировали от сугубо административно-полицейских функций до ориентации на социально-экономическое развитие регионов. Несмотря на колебания в его функционале, обусловленные политическим контекстом и институциональной эволюцией, его сущность всегда сводилась к поддержанию и воспроизводству личной власти главы государства. Это подтверждается организационно-учредительным характером нормативно-правовых актов, определяющих его статус, а также отсутствием дальнейшей регламентации его функций в системе государственного управления. Таким образом, институт представительства главы государства на территориях существовал для обеспечения личной власти правителя, используя оптимальные инструменты управления в ответ на вызовы и задачи, стоящие перед государством.

Институт Полномочного представителя Президента в Федеральном округе в современном понимании возникает в 90-ые годы и трансформируется в рамках административной реформы 2000-ых годов. В частности, создание Федеральных округов стало важным этапом в развитии данного института. Деятельность Полномочных представителей Президента способствовала укреплению вертикали власти и усилению контроля за деятельностью региональных органов власти для предотвращения возможной угрозы сепаратизма в субъектах страны. Несмотря на выполнение поставленных задач, отсутствие разработанной нормативно-правовой базы регулирования его деятельности создает сложности в определении его

положения в системе государственного управления. Сущность его функций сводится к обеспечению взаимосвязи и эффективной работы регионального и федерального уровней власти. Таким образом, институт Полномочного представителя Президента продолжает играть роль гаранта личной власти Президента на территориях, укрепляя вертикаль власти и способствуя единству системы управления в РФ.

Полномочный представитель Президента РФ является ключевым звеном между региональной и федеральной уровнями власти. Его основная задача заключается в надзоре и контроле за деятельностью региональной исполнительной власти, а также обеспечении их слаженной работы, ориентированной на результат. Несмотря на отсутствие формального закрепления в конституционных поправках и изменений в структуре исполнительной власти, институт продолжает функционировать и способствовать воспроизводству личной власти главы государства и формированию суперпрезидентской республики как формы правления в государстве.

Расширение взаимодействия с общественными организациями и гражданами, а также совершенствование правовой базы, являются ключевыми направлениями развития института, способствующими укреплению связей между властью и населением и повышению эффективности государственного управления, что соотносится с его главными целями и задачам.

Полномочный представитель Президента в Федеральном округе сыграл ключевую роль в формировании и укреплении вертикали власти, обеспечивая собой согласование деятельности различных уровней управления, содействуя социально-экономическому развитию регионов, укрепляя взаимосвязи с общественностью и повышая эффективность государственной политики. Роль данного института чрезвычайно важна, так как является одним из гарантов в обеспечении стабильности и процветания Российской Федерации. Для сохранения данного статуса институт должен продолжать свое развитие, отвечая уже современным вызовам в управлении государством.

Библиографический список

I. Нормативно- правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: <https://base.garant.ru/70684666/>
3. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». – URL: <https://base.garant.ru/12119586/>
4. Указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 «Об Администрации Президента РФ». – URL: <https://bazanpa.ru/prezident-rf-ukaz-n400-ot25032004-h785706/>
5. Указ Президента 22 июня 2004 г. № 792 «О полномочных представителях Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ». – URL: <https://bazanpa.ru/prezident-rf-ukaz-n792-ot22062004-h798556/>
6. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/45726>
7. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>
8. Закон РФ о поправке к конституции РФ от 14.03.2020 п 1-фкз «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» – URL:

https://www.audarinfo.ru/na/editArticle/index/type_id/1/doc_id/28989/release_id/57638/

9. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35958>

10. Положение от 24.03.2005 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» – URL: <http://sfo.gov.ru/polpred/polpred/doc2/>

11. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе – URL: <http://sfo.gov.ru/polpred/polpred/doc6/>

12. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 – URL: <http://музейреформ.рф/node/14046>

13. Указ президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/132>

14. Указ Президента РФ от 10.06.1994 г. № 1186 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 7. – Ст. 698.

15. Указ Президента РФ от 09.07.1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 28. – Ст. 3421.

16. Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» / Ведомости Совета Народных Депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 34. – Ст. 1146.

17. Указ Президента РФ от 15.07.1992 № 765 «Об утверждении Положения о Представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» / Российская газета. – 1992. – № 176.

18. Указ Президента РФ от 10.06.1994 г. № 1186 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 7. Ст. 698.

19. Указ Президента РФ от 17 января 1995 г. № 53 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 г. № 186 «О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7442>

20. Указ Президента РФ от 09.07.1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 28. – Ст. 3421.

21. Указ Президента от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4569>

22. Указ Президента РФ от 09.07.1997 № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» СЗ РФ. – 1997. – № 28. – Ст. 3421.

23. Указ Президента РФ от 10.06.1994 № 1186 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» СЗ РФ. – 1994. – № 7. – Ст. 698.

24. Распоряжение Президента РСФСР от 31.08.1991 № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде» – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221516>

25. Распоряжение Президента РСФСР от 02.09.1991 № 34-рп «Об утверждении Временного положения о представительствах Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР» – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221520>

26. Указ Екатерины II от 7 ноября 1775 г. «Учреждениями о губерниях»

27. Указ Петра I «О росписании городов на округа» от 18 декабря 1707 г.
28. Указ Петра I «Об учреждении губерний и росписании к ним городов» от 18 декабря 1708 г.
29. Уставная грамота, Мариинской трети, Артёмовского стана крестьянам 1506 г. – Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской Империи Археографическою экспедицию Императорской Академией наук. Дополнены и изданы Высочайше утвержденною Комиссиею. Том Первый. СПб., 1836.
30. Уставная Онежская грамота 1536 г.

II. Литература

31. Блауберг И. В., Садовский В. Н., Юдин Э. Г. Системный подход в системной науке, проблемы методологии системного исследования. - М.; – Мысль, – 1970;
32. Градовский А. Д. История местного управления в России. - СПб., – 1899-1908.
33. Ермаков Е. Н. Укрепление вертикали власти: правовые основы и политическая практика / Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2015. – №4. – ISSN 2409-1073
34. Ермолаев И. П. Среднее Поволжье во второй половине ХУТ-ХУП вв. (Управление казанским краем). – Казань, – 1982.
35. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России. М., – 1978.
36. Иванов В. Путинский федерализм (Центральные реформы в России в 2000—2008 годах). М.: – Территория будущего, – 2008. – ISBN 5-91129-036-7
37. Лезина Е.П. "Воеводское управление пограничных территорий российского государства в XVII века" / Историко-правовые проблемы: новый ракурс. – 2011. – №2 ISSN: 2309-1592
38. Моисеев В.В. История государственно-правовых реформ в России. Орел: ОРАГС, – 2007. – ISBN 5-88422-368-4

39. Моисеев. В.В. История государственного управления в России. 4-е изд., испр. И доп. М.: Берлин: Директ-Медиа, – 2018. – ISBN 978-5-4475-8283-8
40. Пензенские губернские ведомости: Первое пятидесятилетие 1838-1887 г.: Отдел неофиц.: систематический свод статей, относящихся к Пензенскому краю, хронологический и алфавитный указатели (далее РФ НИИГН). / Сост. И.И. Василев. - Пенза: Губ. тип., – 1889.
41. Ружанская Л.С. Общий менеджмент: учебное пособие; под общ. ред. Л.С. Ружанской, И. В. Котляревской. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, – 2017. – ISBN 978-5-7996-2255-8
42. Семенов А.В. Полномочный представитель Президента в федеральном округе (вопросы теории и конституционно-правового регулирования). СПб., – 2004.
43. Филиппов В.Р. Укрепление вертикали власти и деполитизация этничности в России // Свободная мысль. – №11, – 2005. ISSN 0869-4435
44. Шиндина Т.А. Войнова С.И. Методика социально-экономической оценки предпринимательской активности в регионе / Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – №12, – 2014. – ISSN 1819-4036

III. Интернет-ресурсы

45. ГУБЕРНСКАЯ РЕФОРМА 1775. Большая российская энциклопедия. – URL: https://old.bigenc.ru/domestic_history/text/3821258
46. Губернская реформа 1707–1710. Большая российская энциклопедия. – URL: <https://bigenc.ru/c/gubernskaia-reforma-1707-1710-b67956>