

ИНСТИТУТ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ГЛАВЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ

В. С. Романчук, rector@utmn.ru

Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию перспектив конституционно-правового закрепления института полномочных представителей главы (губернатора) субъекта РФ. Автор обращает внимание на то, что создание института полномочных представителей обеспечивает перенос на субъектовый уровень модели координации, осуществляемой в единой системе публичной власти Президентом РФ, однако требует принятия комплекса правовых и организационных мер, связанных как с обеспечением эффективности искомого координационного механизма. Обосновывается, что функциями полномочного представителя должны наделяться государственные служащие субъекта РФ, входящие в аппарат (администрацию) губернатора (главы) субъекта РФ. Предметного закрепления в законодательстве требуют направления деятельности полномочного представителя высшего должного лица субъекта РФ в муниципальных образованиях, включая: участие в выработке согласованной позиции по вопросам реализации исключительных полномочий субъектов РФ и региональных полномочий по вопросам совместного ведения; обеспечение в пределах компетенции высшего должностного лица субъекта РФ единства правового пространства, осуществления мониторинга социально-политической обстановки и уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина; создание условий для учета интересов населения курируемой территории в органах государственной власти субъекта РФ; организацию и проведение согласительных процедур, направленных на разрешение конфликтов между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ.

Ключевые слова: высшее должностное лицо субъекта РФ, органы местного самоуправления, координационные функции, полномочные представители, система публичной власти, эффективность публичной власти.

Для цитирования: Романчук В. С. Институт полномочных представителей главы субъекта Российской Федерации: перспективы конституционно-правового закрепления // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2024. Т. 24, № 2. С. 110–116. DOI: 10.14529/law240216.

Original article
DOI: 10.14529/law240216

THE INSTITUTE OF PLENIPOTENTIARY REPRESENTATIVES OF THE HEAD (GOVERNOR) OF A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROSPECTS FOR CONSTITUTIONAL AND LEGAL REINFORCEMENT

B. S. Romanchuk, rector@utmn.ru

Tyumen State University, Tyumen, Russia

Abstract. This article is devoted to the study of the prospects for the constitutional and legal consolidation of the institution of plenipotentiary representatives of the head (governor) of a subject of the Russian Federation. The author draws attention to the fact that the creation of the institution of plenipotentiary representatives ensures the transfer to the subject level of the coordination model carried out in a unified system of public power by the President of the Russian Federation, but requires the adoption of a set of legal and organizational measures related to the provision of efficiency of the desired coordination mechanism.

It is substantiated that the functions of an plenipotentiary representative should be vested in civil servants of a subject of the Russian Federation who are members of the apparatus (administration) of the governor (head) of a subject of the Russian Federation. The areas of activity of the plenipotentiary representative of the highest official of a subject of the Russian Federation in municipalities require substantive consolidation in legislation, including: participation in the development of a coordinated position on the implementation of the exclusive powers of the subjects of the Russian Federation and regional powers on issues of joint jurisdiction; ensuring, within the competence of the highest official of a subject of the Russian Federation, the unity of the legal space, monitoring the socio-political situation and the level of protection of human and civil rights and freedoms; creating conditions for taking into account the interests of the population of the supervised territory in the government bodies of the subject of the Russian Federation; organizing and conducting conciliation procedures aimed at resolving conflicts between local governments and state authorities of a subject of the Russian Federation.

Keywords: highest official of a subject of the Russian Federation, local government bodies, coordination functions, plenipotentiary representatives, system of public authority, efficiency of public authority.

For citation: Romanchuk B. S. The institute of plenipotentiary representatives of the head (governor) of a subject of the Russian Federation: prospects for constitutional and legal reinforcement. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2024. vol. 24. no. 2. pp. 110–116. (in Russ.) DOI: 10.14529/law240216.

В современной науке конституционного права фокус исследования проблем организации публичной власти в субъекте РФ лежит в зоне обоснования идеи эффективного представительства органов государственной власти и местного самоуправления, иных компонентов единой системы публичной власти, действующих на региональном уровне, в составе специальных координационных структур (органов), а также в прямых взаимоотношениях друг с другом в ситуациях, когда из их конституционно-правового статуса напрямую вытекает наделение координационными функциями. И здесь нельзя не заметить, что на федеральном уровне вспомогательный механизм для обеспечения такого представительства создан и имеет в своей основе институт полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Учитывая попытки распространения на структуры публичной власти в субъектах РФ федеральной модели координации, представляется необходимым более подробно рассмотреть этот институт, попытавшись ответить на вопрос, представляется ли целесообразным создание аналогичных инструментов повышения эффективности координации органов публичной власти в субъектах РФ.

На современном этапе конституционного строительства не существует разумных оснований для того, чтобы рассматривать институт полномочных представителей как временный, вызванный к жизни профессиональной некомпетентностью структур региональной

власти и органов местного самоуправления, несовершенством законодательства, необходимого для надлежащего исполнения возложенных на такие структуры публичных функций [1]. В самом деле, на такое предназначение и характер деятельности указывает лишь правовая регламентация, относящая к периоду существования СССР и начальному периоду становления российской государственности. На фоне августовских событий 1991 года первоначально были учреждены должности представителей Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах и городах федерального значения (Распоряжение Президента РСФСР от 31 августа 1991 г. № 33-рп «Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде»), реализовывавшие преимущественно контрольные полномочия по подготовке обязательных для исполнения представлений о внесении изменений в субъектовые законы, а также направлявшие Президенту РСФСР мотивированные предложения об отстранении от должности соответствующих руководителей и др.

В дальнейшем, еще на этапе существования института полномочных представителей в регионах РФ контрольный компонент в объеме их компетенции был подвергнут существенному ограничению в пользу специальных полномочий в области взаимодействия и координации. В особенности, из текста Положе-

ния, принятого в 1997 году, четко следовало, что обращение полномочного представителя к структурам публичной власти в субъекте РФ осуществляется в контексте оказания содействия Президенту РФ в выполнении его конституционных функций, обеспечивая тем самым реализацию основных направлений внутренней и внешней политики государства (Указ Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации»). О выходе на первый план отношений координации свидетельствовало также возложение на указанных субъектов специальных задач по участию в согласительных процедурах, опосредующих разрешение споров о компетенции между органами государственной власти федерации и субъектов, а также внутри государственного компонента субъектовой подсистемы публичной власти, по подготовке проектов договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, а также нормативных правовых актов Президента РФ в сферах, связанных с реализацией прав и законных интересов населения, развитием институтов публичной власти соответствующего региона.

В новейшей российской истории исследуемый институт неоднократно подвергался модификациям, обуславливавшимся не только лишь распространением его компетенции на территории федеральных округов, в то время как в доктрине конституционного права на фоне создания последних дискутировались перспективы отказа от федеративного устройства [6], построения «буферного» звена в системе публичной власти [5, с. 88], произошло его преобразование из средства президентского контроля в специфический инструмент повышения эффективности координации на основе представительского подхода.

В контексте определения перспектив переноса рассматриваемого инструмента повышения эффективности координации на уровень субъектов РФ представляется важным различать функции полномочных представителей Президента РФ, направленные на обеспечение реализации его конституционных полномочий в целом и собственно координационные функции, реализацией которых достигается согласованное функционирование элементов единой системы публичной власти. Применительно к первым деятельность полномочного представителя ограничивается

сбором и анализом информации о социально-экономическом и политическом развитии соответствующей территории, облакаемой в форму официального доклада, используемого Президентом РФ при разработке документов нормативного и индивидуального содержания. Во втором случае в полном объеме реализуется представительский подход к оптимизации механизмов публичного управления, основанный на ключевых направлениях внутренней и внешней политики государства, унифицированных подходах к исполнению решений федеральных органов исполнительной власти, единых (федеральных) требованиях к реализации кадровой политики в сфере организации публичной власти. Полномочный представитель, в сущности, выполняет от имени Президента РФ одну из его частных конституционно-определенных функций (функцию координации).

Это становится возможным благодаря населению указанного субъекта следующими категориями специальных полномочий: 1) полномочиями по доведению до субъектов РФ смысла и содержания ключевых направлений государственной политики на современном этапе (в эту категорию входят полномочия по созданию совещательных структур с участием федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и негосударственного компонента единой системы публичной власти – органов местного самоуправления, общественных формирований, обеспечивающих реализацию гражданских инициатив; осуществлению контроля за исполнением нормативных правовых актов, издаваемых на федеральном уровне; принятию адресных мер по повышению качества проводимой на региональном уровне правотворческой работы); 2) полномочиями в сфере выработки и реализации унифицированных подходов к реализации таких ключевых направлений (в данной части речь идет об оценке эффективности действующих в федеральном округе правоохранительных структур, реализации федеральной кадровой политики; участии в разработке программ социально-экономического развития территорий и др.); 3) полномочиями в сфере предупреждения конфликтов компетенции в отношениях между федеральным и региональным компонентом единой системы публичной власти, а также между отдельными органами государственной власти субъекта (нескольких субъ-

ектов) РФ (здесь речь идет о непосредственном проведении согласительных процедур, а также предупреждении конфликтов в рамках обсуждения проблемных вопросов советами при полномочных представителях, иными формируемыми ими вспомогательными структурами) (Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»).

Нельзя не обратить внимания на особую роль полномочных представителей в реализации операционной модели координации при развитии угроз общественной безопасности, здоровью населения, суверенитету. Привлечение полпредов к практическому внедрению такой модели направлено, в первую очередь, на исключение дублирования функций нескольких властных структур, участвующих в планировании и проведении тех или иных обязательных мероприятий, восполнение недостатка компетенции или объективных возможностей федеральных органов государственной власти по получению информации, от качества и своевременности предоставления которой зависит возможность принятия кризисных управленческих решений. К примеру, в период принятия специальных мер по предупреждению распространения COVID-19 на полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах возлагалась функция по мониторингу и контролю за достоверностью информации о готовности систем здравоохранения субъектов РФ к оказанию необходимого объема медицинской помощи, обеспечению интегрированного сбора соответствующих данных на базе Информационного центра по мониторингу ситуации с коронавирусом (Поручение Президента РФ от 9 апреля 2020 г. № Пр-639 «Перечень поручений по итогам совещания с полномочными представителями Президента в федеральных округах»).

Таким образом, институт полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в кризисных ситуациях является тем самым организационным ресурсом, который может быть задействован при отказе органа публичной власти, наделенного правом координации, от его реализации, отсутствии продуманной чрезвычайной регламентации координационных функций. Дополнительным подтверждением этого является любопытное наблюдение, обнаруживаемое в научной литера-

туре, – создание в отдельных федеральных округах при полномочных представителях Президента РФ так называемых экономических советов (советов по взаимодействию и сотрудничеству в социально-экономической сфере), как правило, обуславливается отсутствием или недостаточной эффективностью действующих в них межсубъектовых ассоциаций экономического взаимодействия [4, с. 659]. Описанный механизм, как представляется, выглядит предпочтительнее привычных методов «ручного управления», поскольку объем и методы координации в данном случае определяются представительской ролью исследуемого института, а не правовой возможностью дачи обязательных для выполнения указаний на основе произвольной оценки «целесообразности» применения конкретной модели кризисного управления.

Анализ регионального законодательства позволяет заметить, что преобладающим является подход, при котором координация усилий по реализации общегосударственных векторов внутренней и внешней политики с нижестоящим уровнем публичной власти (органами местного самоуправления), как правило, не предполагает осуществления представительством высшего должного лица субъекта РФ в конкретном муниципальном образовании или нескольких муниципальных образованиях. Однако отдельные примеры все же существуют. В частности, в Ставропольском крае учреждена должность представителя губернатора в муниципальном образовании, замещение которой предполагает состояние на государственной гражданской службе субъекта РФ и непосредственное подчинение высшему должностному лицу (Постановление Губернатора Ставропольского края от 10 февраля 2014 г. № 39 «Об утверждении Положения о представителе Губернатора Ставропольского края в муниципальном образовании Ставропольского края в муниципальном образовании Ставропольского края»). В то же время при решении организационных вопросов представитель обязан руководствоваться указаниями руководителя аппарата правительства региона, что свидетельствует о его отнесении к структуре коллегиального исполнительного органа.

Анализ задач и функций полномочного представителя позволяет говорить о том, что таковые в значительной степени созвучны задачам и функциям полпредов Президента РФ в федеральных округах, и в то же время, несмотря на закрепление каждого государст-

венного служащего за «курируемой территорией», ориентированы на предупреждение угроз стабильности социально-политической обстановки, контроль за соблюдением законности, но не принятие обеспечительных мер по отношению к структурам местного самоуправления. На это указывает различный уровень конкретизации полномочий в названных сферах. В особенности, оперативное информирование главы региона предусмотрено по вопросам планирования и проведения массовых мероприятий, подачи гражданами обращений по поводу случаев нарушения их прав, которые могут вызвать широкий общественный резонанс, возникновения иных факторов социальной напряженности («проблемных вопросов»). В области содействия развитию и становлению местного самоуправления, помимо общей формулировки об оказании необходимой «консультационной, информационной, организационной и практической помощи» органами местного самоуправления (ОМСУ), конкретные задачи представителя связываются с участием в согласительных процедурах, анализом информации, имеющей отношение к параметрам оценки эффективности осуществления публичной власти на курируемой территории, получением и направлением в адрес высшего должностного лица сведений о наличии оснований для отрешения главы муниципального образования (главы администрации) от занимаемой должности.

Весьма примечательно, что представитель главы субъекта РФ в муниципальном образовании ответственен за выражение и реализацию интересов высшего должностного лица во взаимоотношениях не только с органами местного самоуправления, но также с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, государственными органами субъекта РФ, образованными как самим губернатором, так и правительством. В равной мере, мониторинг качества правотворческой деятельности имеет своим предметом не только обеспечение соответствия муниципальных нормативных правовых актов законам Ставропольского края, постановлениям и распоряжениям губернатора и правительства, отдельным поручениям высшего должностного лица и т.п., но также соблюдение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, поручений полпреда Президента РФ в соответствующем федеральном округе и др. По ана-

логии с институтом полномочного представителя Президента РФ полпреда губернатора в Ставропольском крае организуют деятельность общественных приемных, рассматривают жалобы граждан и организаций по вопросам нарушения их прав. Таким образом, речь идет не о контроле за качеством и своевременностью реализации решений губернатора и сборе информации, необходимой для их принятия, но о предпосылках полноценного участия полномочных представителей главы (губернатора) субъекта РФ в деятельности по созданию условий эффективного функционирования всех элементов единой системы публичной власти, действующих в субъекте РФ, на принципе баланса региональных и местных инициатив и единых приоритетов государственной политики в основных сферах жизнедеятельности общества.

Следует полагать, что эффективное участие представителей высшего должностного лица субъекта РФ в реализации присущей последнему координационной функции требует обозначения конкретных направлений деятельности полномочного представителя на территории муниципального образования (нескольких муниципальных образований), к числу которых необходимо отнести не только обеспечение в пределах компетенции высшего должностного лица субъекта РФ единства правового пространства, осуществления мониторинга социально-политической обстановки и уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, но и создание условий для оказания поддержки нормотворческой, организационной, финансовой деятельности муниципальных образований. Механизм, отдаленно напоминающий вышеизложенный, определен законодательством Пензенской области. Здесь полномочный представитель губернатора субъекта РФ непосредственно ответственен за выражение позиции и интересов высшего должностного лица при подготовке и проведении совещаний по вопросам работы с территориями и в рамках деятельности созданных в регионе координационных структур, осуществляет в целях обоснования такой позиции и подготовки проектов нормативных правовых актов губернатора и правительства сбор информации, аналитических, справочных и иных материалов (как от компетентных органов государственной власти, так и от органов местного самоуправления), принимает в пределах своих

представительских полномочий меры, направленные на создание условий для исполнения нормативных правовых актов и решений главы субъекта на территории курируемых муниципальных образований и др. (Указ Губернатора Пензенской области № 69 от 1 июня 2023 г. «Об утверждении Положения о полномочном представителе Губернатора Пензенской области по работе с территориями»).

Таким образом, создание института полномочных представителей главы (губернатора) субъекта РФ обеспечивает перенос на субъектовый уровень модели координации, осуществляемой в единой системе публичной власти Президентом РФ, однако требует принятия комплекса правовых и организационных мер, связанных с обеспечением эффективности искомого координационного механизма (выбор конкретной вариации реализуемой модели, закрепление обеспечительных функций по отношению к ОМСУ). При этом нельзя допускать двойного подчинения полномочного представителя высшему должностному лицу и коллегиальному исполнительному органу субъекта РФ, поскольку такой подход лишает рассматриваемый институт его представительского характера. Функциями полномочного представителя должны наделяться государственные служащие субъекта РФ, входящие в аппарат (администрацию)

губернатора (главы) субъекта РФ. Предметного закрепления в законодательстве об организации публичной власти в субъектах РФ требуют направления деятельности полномочного представителя высшего должного лица субъекта РФ в муниципальных образованиях, к числу которых следует отнести: участие в выработке согласованной позиции по вопросам реализации исключительных полномочий субъектов РФ и региональных полномочий по вопросам совместного ведения; обеспечение в пределах компетенции высшего должностного лица субъекта РФ единства правового пространства, осуществления мониторинга социально-политической обстановки и уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина на курируемой территории; создание условий для учета интересов населения курируемой территории в органах государственной власти субъекта РФ; организацию и проведение согласительных процедур, направленных на разрешение конфликтов между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ по поводу распределения финансовых и иных материальных ресурсов, достижения целевых показателей эффективности властной деятельности, оказания содействия в реализации конституционных гарантий местного самоуправления.

Список источников

1. Долгалева О. В. Федеральные округа: правовая природа, проблемы и перспективы // Проблемы экономики и юридической практики. 2010. № 3. С. 17–19.
2. Зенин С. С. Система публичной власти в российской федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica (Русский закон). 2021. № 12. С. 42–53.
3. Исаев И. А., Корнев А. В., Липень С. В., Зенин С. С. «Машина власти» и аспекты политического равновесия // Quaestio Rossica. 2020. Т. 8. № 3. С. 979–992.
4. Курчатова А. А. Развитие политических отношений «центр-регионы» // Аллея науки. 2020. Т. 2. № 6. С. 659–662.
5. Никифорова Л. Е., Леонов В. В. Формирование системы публичного управления на уровне субъекта Федерации на основе модели заинтересованных сторон // Сибирская финансовая школа. 2012. № 4. С. 80–91.
6. Смирнова В. В. К вопросу о развитии правовых основ российского федерализма и проблемы управления // Административное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 1142–1153.
7. Черкасов К. В. Федеральные округа: сущность и место в федеративном устройстве России // Государство и право. 2008. № 12. С. 67–75.

References

1. Dolgalev O. V. [Federal districts: legal nature, problems and prospects]. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki [Problems of economics and legal practice]*, 2010, no. 3, pp. 17–19. (in Russ.)

2. Zenin S. S. [The system of public power in the Russian Federation: new approaches to legal regulation in the context of constitutional reform]. *Lex Russica (Russkiy zakon) [Lex Russica (Russian Law)]*, 2021, no. 12, pp. 42–53. (in Russ.)

3. Isaev I. A., Kornev A. V., Lipen' S. V., Zenin S. S. ["The Machine of Power" and aspects of political equilibrium]. *Quaestio Rossica*, 2020, Vol. 8, no. 3, pp. 979–992. (in Russ.)

4. Kurchatova A. A. [The development of political relations "center-regions"]. *Alleya nauki [Alley of Science]*, 2020, Vol. 2, no. 6, pp. 659–662. (in Russ.)

5. Nikiforova L. E., Leonov V. V. [Formation of a public administration system at the level of a Federal subject based on a stakeholder model]. *Sibirskaya finansovaya shkola [Siberian Financial School]*, 2012, no. 4, pp. 80–91. (in Russ.)

6. Smirnova V. V. [On the question of the development of the legal foundations of Russian federalism and management problems]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo [Administrative and Municipal Law]*, 2014, no. 11, pp. 1142–1153. (in Russ.)

7. Cherkasov K. V. [Federal districts: the essence and place in the federal structure of Russia]. *Gosudarstvo i pravo [State and Law]*, 2008, no. 12, pp. 67–75. (in Russ.)

Информация об авторе

Романчук Иван Сергеевич, кандидат юридических наук, доцент, ректор, Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия.

Information about the author

Ivan S. Romanchuk, Candidata of Law, Associate Professor, Rector, Tyumen State University, Tyumen, Russia.

Поступила в редакцию 10 января 2024 г.

Received January 10, 2024.