

6. Любавский М.К. Очерки истории литовско-русского государства до Люблинской унии включительно. С приложением текста хартий, выданных великому князеству Литовскому и его областямъ. Изд. 2-ое. М., 1915.
7. Саксон Анналист. Хроника. 741 – 1139 // Перевод с лат. и комм. И.В. Дьяконова; предисл. И.А. Настенко. М., 2012.
8. Серегин, А.В. Юридическое исследование государства и права Древней Руси: монография. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2014. 244 с.
9. Серегин, А.В. Энциклопедия юридической мысли. Ростов-на-Дону: ДЮОИ, 2012. 252 с.
10. Серегин, А.В. Государство и право южных и западных славян в средневековой Европе: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. 320 с.
11. Серегин, А.В. Общий обзор правовой системы Литовско-Русского княжества // Собрание памятников древнеславянского права: учебное пособие: в 4 т. / А.В. Серегин; Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2014. Т. II: Статутное право Литовско-Русского княжества (XVI в.). 502 с.
12. Стрингольм, А. Походы викингов. М.: Издательство «АСТ Москва», 2008. 399 с.
13. Цезарь Г.Ю. Записки о галльской войне. М., 1991. Ч. I.
14. Haas A. Arcona im Jahre 1168. Bergen auf Rügen, 1918. S. 51.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.2

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

© 2016 г. М.В. Мархгейм

Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015

В статье исследованы законодательные основы, определяющие правовой статус полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Отмечена определенная динамика в регулировании статуса, но при этом подчеркивается стабильность и устойчивость данного института с момента его учреждения в 2000 году. Также в статье уделено внимание роли и месту федеральных округов в государственной системе. Статья завершается рядом выводов, в том числе о том, что институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе в современной модели достаточно эффективен, но это не исключает его совершенствования под влиянием социально-экономических и политических обстоятельств.

Ключевые слова: федеральный округ, полномочный представитель, функция, полномочия, исполнительные органы власти, Президент Российской Федерации.

The article examines the legislative framework governing the legal status of the Plenipotentiary representative of RF President in the federal district. Underlines a certain dynamics in the adjustment of status, but also the stability and sustainability of this institution since its establishment in 2000. The article also pays attention to the role and place of federal districts within the state system. The article draws several conclusions, including the one that the current institution of the Plenipotentiary representative of RF President in the federal district is quite effective, but this does not preclude its improvement under the influence of socio-economic and political circumstances.

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

Развитие института президента в России проявляется, помимо прочего, через его полномочных представителей. Обретя конституционное закрепление (п. «к» ст. 83) [1], полномочные представители Президента Российской Федерации получили последующую видовую конкретизацию. В частности, в актах главы государства путем введения в составе Администрации должностей полномочного представителя Президента Российской Федерации первоначально в Федеральном Собрании (1994 г.) [2], а затем в его палатах (1996 г.) [3]; в Конституционном Суде Российской Федерации (1995 г.) [4]; в регионе Российской Федерации (1997 г.) [5], а затем в федеральных округах

(2000 г.) [6]. В связи с последним произошло также формирование новых управленческих единиц, которые повлекли за собой учреждение новых должностей государственной службы.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [6], субъекты Российской Федерации оказались сгруппированы в федеральные округа: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный, главой каждого из которых стал полномочный представитель главы государства. Позже путем перегруппировки субъектов Российской Федерации появился Северо-Кавказский федеральный округ, а вследствие воссоединения Крыма с Россией – Крымский. Последний в 2016 году Указом Президента РФ от 28 июля 2016 № 375 вошел в Южный федеральный округ [7].

В мировой практике функционирования федеральных округов сложились две их разновидности. В первой округа являются субъектами федерации (США, Аргентина, Бразилия, Мексика, др.), а федеральный округ представляет собой столицу. Как субъекты федеративных отношений они обладают особым статусом, обусловленным исполнением ими столичных функций. Во второй разновидности округа – это так называемые административные округа. В практике других стран (причем, как в федеративных, так и в унитарных государствах) они функционируют только в рамках управленческой вертикали и образуются по территориально-отраслевому принципу (военные, почтовые, образовательные, судебные и проч.). Подобные округа не являются ни субъектами федерации, ни административно-территориальными образованиями, так как часто не совпадают с административно-территориальным делением [8, с. 373-374].

В истории России был опыт организации округов: судебные, военные, учебные и целый ряд иных округов (сюда можно отнести и духовные округа – епархии) функционировали в дореволюционной России. Основным их предназначением была оптимизация государственного управления обширными территориями страны. В современной России также можно выделить несколько разновидностей округов: федеральные, военные, судебные, пограничные, избирательные [9].

Федеральные округа представляют собой макрорегионы, имеющие стратегическое значение для территориального развития России, обеспечивающие реализацию полномочий главы государства (прежде всего формирование межрегионального уровня координации в контрольной, кадровой и информационной сферах) в территориальном аспекте [10].

Сопряженность должности полномочного представителя, с одной стороны, с главой государства, а с другой – с федеральным округом сказывается на его статусных характеристиках. Большинство из них, изложенных в Положении (п. 1), обусловлены именно «представительством главы государства»: является должностным лицом, представляющим Президента России; обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства, являясь федеральным государственным служащим, входящим в состав Администрации Президента Российской Федерации; назначается на должность и освобождается от должности Президентом России по представлению Руководителя его Администрации на срок, определяемый главой государства, но не превышающий срока исполнения им своих полномочий; непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему [6]. Одновременно определена территориальная юрисдикция полномочного представителя – соответствующий федеральный округ.

Современные федеральные округа в России, как известно, не являются субъектами Федерации. При этом они явно претендуют на большую, чем обычные административные округа, роль. Это проявляется, помимо прочего, в их функциях, суть которых опосредована конституционными полномочиями Президента Российской Федерации в части, касающейся государственной целостности, согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80), определения внутренней политики государства (ч. 3 ст. 80); представления Российской Федерации внутри страны (ч. 4 ст. 80); формирования своей Администрации (п. «и» ст. 83); использования согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти различных и одного уровней (ч. 1 ст. 85); приостановления действия актов органов исполнительной власти (ч. 2 ст. 85) и др.

Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (п. 6) установлен ряд функций, содержание которых дает основание для их группировки. Полагаем возможным выделить здесь аналитическую, организационную и координационную группы. Так, в аналитическую группу можно включить указанные в Положении функции анализа эффективности деятельности правоохранительных органов, анализа состояния кадровой обеспеченности в правоохранительных органах.

Организационная и координационная группы включают, как нам представляется, несколько направлений и видов деятельности полномочного представителя Президента России в федераль-

ном округе. Анализ их содержания позволил выделить в них по четыре подгруппы. В первой – организационной – группе выделены: организационно-деятельностная (организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации, с органами местного самоуправления, с политическими партиями, с иными общественными и религиозными объединениями); организационно-контрольная (организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений федерального Правительства, за реализацией федеральных программ в федеральном округе; взаимодействие с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента России, постановлений и распоряжений федерального Правительства; внесение Президенту России предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции России, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина); организационно-согласительная (организация по поручению Президента России согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации) и организационно-кадровая (вручение по поручению Президента России удостоверений судьям арбитражных судов субъектов Федерации, федеральных судов общей юрисдикции). Во второй – координационной – группе выделены: координационно-обеспечительная (обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти; участие в работе органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа); кадрово-согласовательная (согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и иные должности, если назначение на них осуществляется Президентом России, федеральным Правительством или федеральными органами исполнительной власти); проектно-согласовательная (согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа либо субъекта Федерации; разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Федерации программ социально-экономического развития территорий); поощрительно-согласовательная (согласование представлений о награждении государственными наградами Российской Федерации, согласование представлений об объявлении благодарности Президентом Российской Федерации, согласование представлений о присвоении почетных званий Российской Федерации, согласование представлений о присвоении высших воинских и высших специальных званий, а также вручение указанных наград).

Функциями главы государства и его полномочного представителя в федеральном округе обусловлены задачи последнего. В их числе задачи по организации работы, связанной с реализацией органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом России; контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти; по обеспечению реализации кадровой политики главы государства. В числе задач и представление Президенту России регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение соответствующих предложений.

Статусные характеристики полномочного представителя Президента России в федеральном округе раскрываются через предоставленные ему полномочия. В частности, полномочный представитель Президента Российской Федерации вправе запрашивать необходимые материалы от Администрации Президента России, федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц; направлять своих представителей для участия в работе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; пользоваться банками данных Администрации Президента РФ и федеральных органов государственной власти; использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации; организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе; организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента России, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе; направлять на рассмотрение федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, руководителей орга-

низаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан; вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей территориальных органов и применении к ним мер дисциплинарного взыскания; привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента России, а также сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа; образовывать совещательные и консультативные органы. Отметим, что приведенный перечень довольно обширен и опосредован конституционными полномочиями главы государства. При этом полномочия полпредов в системе федеральных органов исполнительной власти, для координации которых они и создавались, не так уж и велики.

Определенным шагом в направлении конкретизации объема полномочий полномочных представителей Президента России в федеральных округах можно считать Постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 2000 г. [11]. Им удалось несколько упорядочить взаимодействие полномочных представителей с федеральными органами исполнительной власти, но не расширить его. Так, в соответствии с названным Положением Правительство Российской Федерации приглашает полномочных представителей на свои заседания, на заседания подведомственных комиссий с правом совещательного голоса; по обращениям полномочных представителей разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными и субъектами Федерации органами власти; создает для этого согласительные комиссии с участием заинтересованных сторон и работников аппаратов полномочных представителей.

Несколько шире область взаимодействия полпредов с руководителями федеральных органов исполнительной власти. Последние создают в составе центральных аппаратов структурные подразделения, ответственные за координацию взаимодействия федерального органа и его территориальных подразделений с полномочными представителями; при необходимости осуществляют перемещение территориальных органов, имея в виду согласование их местоположения со схемой федеральных округов, а также определяют территориальные органы, ответственные за обеспечение взаимодействия с полномочными представителями, сформировав в них соответствующие структурные подразделения; представляют полномочным представителям информацию о фактах нарушения органами исполнительной власти субъектов РФ федерального законодательства, а также информацию о ходе реализации федеральных программ; согласовывают с полномочными представителями кандидатуры для назначения на должности, осуществляемые Президентом и Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти; обеспечивают контроль за деятельностью своих территориальных органов в федеральных округах.

Проведенный анализ статусных характеристик полномочного представителя Президента России в федеральном округе дает основания поддержать вывод М.В. Глигич-Золотаревой, что «основной характерной чертой современного состояния института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах является неопределенность их статуса» [8, с. 379]. А, как и всякая неопределенность, она может оборачиваться как «публичным инфантилизмом», так и неоправданным властным влиянием, выходом за допустимые пределы воздействия, избыточным контролем, вмешательством в деятельность и т.п. Представляется, что институт полномочных представителей Президента России тяготеет ко второму сценарию развития. В пользу этого вывода выступает, помимо прочего, то, что изначально данный институт не предназначался для плановой и систематической работы по преодолению основных социально-экономических проблем территорий, но трансформировался в таковой и продолжает укреплять свои позиции без принципиального изменения правового регулирования его статуса.

Наличествующая неопределенность статуса полномочного представителя Президента России в федеральном округе поддерживает дискуссии относительно будущности данного института. Практика его функционирования позволяет выявить направления и ресурсы совершенствования. В частности, целесообразно конкретизировать функции полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральном округе в целях исключения их дублирования, оптимизировать структуру и численность аппаратов, уделить внимание ответственности как элементу правового статуса полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральном округе.

Литература и нормативные источники

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // URL: www.pravo.gov.ru

2. Указ Президента от 18 января 1994 г. № 165 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2966/
3. Указ Президента Российской Федерации от 10 февраля 1996 г. № 169 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9209/
4. Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 1995 г. № 403 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп.) // URL: <http://base.garant.ru/6191679/#ixzz4LegeBWub>
5. Указ Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» (с изм. и доп.) // URL: <http://base.garant.ru/11900649/>
6. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изм. и доп.) // URL: <http://base.garant.ru/12119586/>
7. Указ Президента РФ от 28 июля 2016 г. № 375 «О Южном федеральном округе» // URL: www.pravo.gov.ru, 28.07.2016.
8. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006. 422 с.
9. Нарутто С.В. Особые территориальные единицы в структуре российского государства // Lex Russica. 2013. № 2.
10. Чертков А.Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // Журнал российского права. 2009. № 12.
11. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.

УДК 340.5 342.4

КОНСТИТУЦИОННЫЕ СФЕРЫ И ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТОВ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

© 2016 г. Л.И. Никонова, А.А. Минасян

Белгородский государственный
национальный исследовательский
университет
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University
Belgorod State University
85, Pobedy str.,
Belgorod, 308015

Статья посвящена исследованию вопросов взаимодействия палат парламента в странах с бикамеральной структурой законодательного органа. Отмечено, что в зарубежных государствах формы межпалатного сотрудничества отличаются значительным разнообразием и зависят от конституционно-правового статуса палат. В работе предложен авторский подход к систематизации сфер и форм взаимодействия палат парламентов, основанный на анализе конституционного законодательства зарубежных стран.

Ключевые слова: конституция, парламент, палаты парламента, совместные заседания палат, сферы взаимодействия палат, формы взаимодействия палат.

The article considers the issues of interaction of the parliament houses in the states with bicameral structure of a legislative body. Highlights the variety of forms of interhouse cooperation in foreign countries which depends on the constitutional-law status of the houses. Presents the authors' approach to the systematization of spheres and forms of the interaction of the houses of parliament which is based on the analysis of constitutional law of the foreign countries.

Keywords: constitution, parliament, houses of parliament, joint meeting of the houses, interaction of houses.

Научный интерес к исследованию зарубежного опыта взаимодействия палат в странах с бикамеральной структурой парламента вызван поиском возможных сфер и форм межпалатного со-