

О роли и месте полномочных представителей Президента Российской Федерации во властном механизме обеспечения военной безопасности страны

Ковалев А. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация, senator23@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В статье на основе краткого анализа истории создания и реформирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах и возлагаемых на них основных задач делается вывод о необходимости кардинального реформирования данного института в целях адаптации его и к конституционному праву Российской Федерации, и к вызовам времени.

Ключевые слова: национальная безопасность, военная безопасность, федеральный округ, внутренняя политика, разделение полномочий, оборона и безопасность

About a Role and the Place of Plenipotentiary Representatives of the President of the Russian Federation in the Power Mechanism of Ensuring Military Safety of the Country

Kovalev A. A.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation, senator23@yandex.ru

ABSTRACT

In the article, on the basis of the short analysis of history of creation and reforming of institute of Plenipotentiary Representatives of the President of the Russian Federation in regions and the main objectives assigned to them, the conclusion about need of cardinal reforming of this institute for his adaptation both to constitutional law of the Russian Federation, and to time calls is drawn.

Keywords: national security, military safety, federal district, domestic policy, division of powers, defense and safety

По мнению многих специалистов, в настоящее время вероятность развязывания против России крупномасштабной агрессии весьма мала [2]. Тем не менее, это не означает, что не нужно принимать мер по обеспечению военной безопасности страны и укреплению ее обороноспособности. Мир не стал более безопасным, скорее, наоборот: по всему миру пылают вооруженные конфликты, некоторые из них — в непосредственной близости от границ России. Поэтому усилия по обеспечению военной безопасности государства не только не могут быть снижены, но и должны быть значительно увеличены.

В своих работах мы неоднократно показывали, что одно только укрепление обороноспособности не может решить проблему обеспечения военной безопасности, так как вопреки конституционному в Российской Федерации подходу, безопасность не только и не столько состояние защищенности, сколько ситуация, при которой объекту безопасности не может быть причинен существенный вред в виде

деструкции, дисфункции, ухудшения условий существования [1]. Таким образом, безопасность объекта обеспечивается, в первую очередь, принятием превентивных мер по недопущению нападения на него, ослаблением источника опасности, упрочением самого объекта и созданием условий для оперативного устранения последствий нападения, в случае его осуществления.

Вследствие этого военная безопасность государства должна обеспечиваться путем исключения (существенного снижения вероятности) возникновения войны, противодействия вовлечению в войну, а в случае ее возникновения — сведением к минимуму разрушительных последствий и ущерба для населения страны.

Требуемый уровень военной безопасности может быть обеспечен только целенаправленными и скоординированными действиями государственных институтов и гражданского общества [3; 4]. Поэтому для обеспечения военной безопасности государство должно осуществлять комплекс мер во всех важнейших областях функционирования общества — политической, экономической, информационной и других, оказывающих существенное влияние на задачу обеспечения военной безопасности.

Как известно, военная безопасность имеет два аспекта: внутренний и внешний. Внутренний аспект военной безопасности связан, прежде всего, с проблемами взаимодействия власти с гражданским обществом и взаимоотношений центра с регионами. Именно поэтому вопрос обеспечения военной безопасности страны должен стать одним из основных в повестке дня органов власти всех уровней — от федерального до местного, в том числе и такого института власти, как полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Первые полпреды Президента России появились еще в сентябре 1991 г., спустя месяц после произошедшего в августе государственного переворота и смены режима власти в стране. Тогда они назывались «полномочными представителями в республиках, краях, областях, автономных областях и автономных округах, городах Москва и Ленинград». Это были выходцы из демократического движения на местах, как правило, не имевшие никакого опыта государственной службы и выполнявшие функцию идеологического контроля на этапе тотальной смены советского аппарата власти на демократический. На том этапе не было никакой унификации этого нового для России института. Достаточно сказать, что в 1991–1992 гг. полпреды повсеместно назначались в краях и областях, а в республики президентская власть не решалась назначать своих «наместников» вплоть до 1997 г. Для четырех республик Северного Кавказа был назначен один полпред. А в таких республиках, как Татарстан, Башкортостан и Якутия полпреды вообще не были назначены.

В 1993 г., после принятия новой российской Конституции, куда было внесено понятие о субъектах федерации, полпреды стали называться «полномочными представителями президента в субъектах федерации». А начиная с 1997 г. их стали именовать полпредами в регионах. При этом назначались на эту должность уже не демократы первой волны, а все чаще люди, имевшие опыт управления. Это диктовалось необходимостью контроля за проведением экономических реформ. Но и тут все еще не было общих правил игры. Так, в Нижнем Новгороде функции губернатора и функции полпреда президента совмещал один человек — Б. Е. Немцов. То же самое было и в Москве, где мэром и одновременно полпредом был Г. Х. Попов. В этих случаях говорить о каком бы то ни было контроле не приходилось.

Политическая и экономическая ситуация в регионах была разная. Так, в Чеченской республике, находившейся в те годы в состоянии вооруженного конфликта с федеральным центром, невозможно было обойтись без фигуры полномочного представителя президента, притом — человека именно из федерального центра и облеченного достаточно большими полномочиями. В 1994–1999 гг. функции полпреда в Чечне последовательно выполняли люди, одновременно занимавшие

высокие посты в федеральных органах власти: министр по делам национальностей Н. Д. Егоров, вице-премьер правительства О. Н. Сосковец, секретари Совета безопасности РФ О. И. Лобов, А. И. Лебедь, И. П. Рыбкин.

В годы президентства Б. Н. Ельцина его заместители в регионах часто менялись, конфликтовали с губернаторами, чьи функции им приходилось фактически дублировать, не имея для этого реальных рычагов влияния. К концу 1990-х стало очевидно, что этот институт надо или серьезно реформировать, или упразднить как избыточную структуру в пирамиде власти.

Принципиально иной подход был предложен новым Президентом России В. В. Путиным. Указом от 13 мая 2000 г. в стране были созданы семь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Приволжский, Южный, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Соответственно вместо 87 полпредов стало 7. Позже, во время президентства Д. А. Медведева, из Южного был выделен Северо-Кавказский округ, куда вошли республики Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания, Чеченская республика и Ставропольский край. В 2014 г. был образован Крымский федеральный округ. Однако уже в 2016 г. Республика Крым и город федерального значения Севастополь были присоединены к Южному федеральному округу. Таким образом, на сегодняшний день в России восемь федеральных округов.

Однако существование данного института до сих пор вызывает дискуссии в обществе. Зачем он нужен? Какие задачи и функции выполняет? Не изжил ли он себя за четверть века своей истории в новой России?

Во-первых, сам институт федеральных округов не предусмотрен российской конституцией, существует в рамках президентского указного права, что в определенной степени ограничивает его легитимность, и, как видно из ретроспективного анализа, создавался он как инструмент антикризисного управления.

Во-вторых, данный институт в своем развитии пережил несколько трансформаций, каждый раз принципиально менявших характер и смысл его деятельности.

В-третьих, это наиболее закрытая, непрозрачная структура, что заставляет общество сомневаться в ее эффективности. Тем более что вопрос об упразднении данного института уже поднимался на довольно высоком уровне. Так, нынешний председатель Совета Федерации В. И. Матвиенко, сама в прошлом полномочный представитель президента в Северо-Западном федеральном округе (март — октябрь 2003 г.), выступая на заседании Госсовета в декабре 2011 г., заявила о том, что институт полномочных представителей президента «изжил себя» и может быть упразднен¹. Этого, однако, не произошло.

Почему В. В. Путин не упразднил, а только реформировал институт полпредов президента? Можно задать и другие вопросы, например: почему большинство первых назначенцев В. В. Путина на должность полномочного представителя были выходцами из силовых структур: бывшие сотрудники КГБ/ФСБ Г. С. Полтавченко, В. В. Черкесов, армейские генералы А. В. Квашнин, В. Г. Казанцев и К. Б. Пуликовский, имевшие опыт руководства боевыми действиями в Чечне?

Ответ очевиден: после «смуты» 1990-х необходимо было в определенном смысле выровнять положение дел в регионах, которые в те годы принимали местные законы, часто вступающие в противоречие с Конституцией, не подчинялись федеральному центру и т. д. Для наведения единого порядка, унификации законов, выстраивания вертикали власти в роли полномочных представителей Президента нужны были люди не из местной обоймы, порой сидевшие в тех же зданиях, что и губернаторы, делившие с ними одну приемную и морально зависимые от них.

¹ Валентина Матвиенко предложила упразднить полпредства // Газета Коммерсант. <https://www.kommersant.ru/doc/1846319> (дата обращения: 09.01.2018).

Вот почему отдельным Указом Президента от 28 июля 2000 г.¹ были определены не только города их пребывания: полпредство Южного федерального округа в Ростове-на-Дону, Приволжского — в Нижнем Новгороде, Сибирского — в Новосибирске и т. д., но и здания, предоставляемые для размещения полномочных представителей и сотрудников их аппаратов.

Нужны были известные в стране, авторитетные и влиятельные люди, имевшие серьезный опыт работы в кризисных условиях. А практика работы в силовых ведомствах позволяла более эффективно, порой жестко контролировать деятельность местных властей. Теперь полпреды считались сотрудниками Администрации Президента, вошли в состав Совета безопасности РФ. И надо признать, что на этапе выстраивания жесткой вертикали власти институт полномочных представителей Президента в федеральных округах в основном справился со своей задачей. Сегодня это авторитетные представители высшей государственной власти на местах, без согласования с которыми не решаются ни кадровые, ни какие-то иные вопросы. Давно не слышно о конфликтах между полпредами Президента и губернаторами, случаях игнорирования их мнения.

Пройдя путь от противостояния к взаимодействию, от жесткого надзора к согласованному сотрудничеству, федеральная власть укрепила свое влияние на местах, что благотворно сказалось на стабильности государства в целом. В этом есть определенная заслуга института полпредства. Тем не менее, и сегодня не всем понятно, чем же конкретно занимаются в своих округах полпреды Президента. Согласно официальным документам их основными задачами являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;
- организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;
- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;
- представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений².

Главная же функция полпреда — обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе. Для ее реализации у полномочного представителя Президента есть право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах вверенного ему федерального округа. Они взаимодействуют в этом плане с территориальными управлениями МВД и ФСБ, прокуратурой. Полпреды задействованы в коррупционных расследованиях в своих округах. Громкие коррупционные дела последних лет, фигурантами которых стал целый ряд губернаторов, были реализованы не без участия полномочных представителей Президента. Можно сказать, что сегодня они занимаются наблюдением за всем, что происходит во вверенных им регионах, анализом всех происходящих в них процессов. Очень важна роль полпредов в контроле за проведением выборов разного уровня.

Непосредственное обеспечение деятельности полпредов осуществляют подчи-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2000 г. № 1403 «О размещении полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и сотрудников их аппаратов» (в ред. от 01.04.2015).

² Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (в ред. от 19.07.2017).

ненные им федеральные инспекторы в краевых и областных центрах, столицах республик, крупных городах. Так, представительство президента в Северо-Западном федеральном округе находится в Санкт-Петербурге, а федеральные инспекторы этого округа есть в Архангельске, Вологде, Калининграде, Петрозаводске, Сыктывкаре, Мурманске, Пскове и других городах, образуя, таким образом, разветвленную сеть президентского представительства на местах. Федеральными инспекторами в границах округа руководит аппарат полномочного представителя, в состав которого входят, например, департамент по вопросам внутренней политики, департамент по реализации общественных проектов, департамент по вопросам государственной службы, кадров и государственных наград и т. д. Координацию деятельности самих полпредов осуществляет глава Администрации Президента Российской Федерации.

При всем этом институт полномочных представителей Президента в федеральных округах не является самостоятельным органом власти, а лишь ответвлением власти президентской. Выполняя контрольные, координационные, аналитические функции, согласовывая кадровые назначения, перестановки и отставки, участвуя в разработке экономических программ региона, полпреды сами не могут принимать решений, но могут рекомендовать решения, с одной стороны, — губернаторам, с другой — Президенту страны.

Нас особенно интересует взаимодействие полпредов Президента с силовыми ведомствами в регионах. Надо не забывать, что сами эти ведомства являются, по сути, полномочными представителями соответствующих федеральных органов. Так, Федеральная служба безопасности имеет свои управления в регионах, которые так и называются: Управление ФСБ по Краснодарскому краю... по Санкт-Петербургу... по республике Дагестан и т. д. То же и с другими силовыми федеральными службами (ФСО, ФСВНГ), которые, дислоцируясь в регионах, подчиняются не региональным властям, а Москве. Нам представляется, что это затрудняет взаимодействие полпредов в федеральных округах с соответствующими федеральными службами в регионах, хотя они и имеют право согласования кандидатур при назначении руководителей этих подразделений.

Что касается взаимодействия, то здесь прослеживается тенденция к созданию на региональном уровне координационных структур (коллегий) с участием территориальных подразделений федеральных силовых органов. Сегодня в структуре аппаратов полномочных представителей Президента в большинстве федеральных округов функционируют координационные и совещательные органы, в том числе — по вопросам борьбы с терроризмом, обеспечения обороны и национальной безопасности.

Так, в Северо-Западном федеральном округе эти проблемы рассматриваются в Совете по вопросам безопасности, противодействию коррупции и экстремизму, основными задачами которого являются: оценка общественно-политической и социально-экономической ситуации в федеральном округе; выработка предложений и рекомендаций по устранению угроз национальной безопасности, повышению эффективности деятельности территориальных силовых органов и их взаимодействию с органами государственной власти. Там же действует Межведомственный совет по защите информации, который является консультационно-совещательным органом, также координирующим деятельность территориальных органов МВД, ФСБ и других, их взаимодействие с региональной властью, органами местного самоуправления в части реализации государственной политики по защите информации.

В Центральном федеральном округе действуют комиссия по информационной безопасности и коллегия по вопросам правоохранительной деятельности, обороны и безопасности. В Приволжском федеральном округе — координационный совет

по защите информации и коллегия по вопросам безопасности. В Северо-Кавказском федеральном округе — межведомственная рабочая группа по защите информации и подготовке специалистов в области информационной безопасности, а также координационное совещание по вопросам безопасности, противодействия коррупции и обеспечения правопорядка. В Дальневосточном федеральном округе работают межведомственные комиссии по пограничной политике, информационной и общественной безопасности, укреплению законности и правопорядка.

А вот в структуре аппарата полномочного представителя Президента в Сибирском федеральном округе коллегиальных органов, связанных с проблемами безопасности, судя по всему, не существует¹. Отсутствует подобная информация и на официальных сайтах полномочных представителей Президента в Южном² и Уральском³ федеральных округах.

Проанализировав положения о совещательно-коллегиальных органах по вопросам безопасности при аппаратах полномочных представителей Президента в федеральных округах, можно констатировать, что основными их задачами являются:

- анализ системности и комплексности применения политических, организационных, информационных, правовых и иных мер по обеспечению безопасности;
- анализ эффективности деятельности в федеральном округе правоохранительных и иных государственных органов, ведающих вопросами обороны и безопасности;
- мониторинг состояния военной безопасности, гражданской обороны и мобилизационной готовности, безопасности пограничного пространства;
- выработка рекомендаций и предложений по предотвращению угроз национальной безопасности на территории округа, укреплению законности и правопорядка, обеспечению защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, противодействию преступности, охране общественного порядка и собственности.

Таким образом, институт полпредов взял на себя миссию анализа деятельности силовиков разных ведомств и организации коллективного обсуждения актуальных вопросов безопасности, выработки предложений и рекомендаций на этот счет. Насколько это эффективно, если учесть, что при губернаторах действуют свои советы безопасности, также являющиеся, по сути, межведомственными коллегиями? Ведь получается, что советы и совещания при аппаратах полномочных представителей Президента, практически, дублируют их работу. А если учесть, что в них участвуют, скорее всего, не первые лица силовых ведомств, как в советах безопасности при губернаторах, а подчиненные им сотрудники, и сами эти советы и совещания никак не вписаны в структуру властных механизмов обеспечения безопасности государства, деятельность их превращается в пустую формальность, что не способствует ни работе самих силовых ведомств, ни советов при губернаторах.

Однако других более-менее легитимных механизмов и возможностей влияния чиновников полпредств и самих полпредов на решение вопросов обеспечения безопасности регионов, а тем более страны в целом, на данный момент просто не существует. И, видимо, именно поэтому некоторые исследователи даже не включают полпредов в состав субъектов обеспечения военной безопасности Российской Федерации [5]. Тем не менее, институт полпредов продолжает функционировать

¹ Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе [Электронный ресурс] // URL: <http://sfo.gov.ru/polpred/orgs> (дата обращения: 09.01.2018).

² Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе [Электронный ресурс] // URL: <http://ufo.gov.ru> (дата обращения: 09.01.2018).

³ Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе [Электронный ресурс] // URL: <http://uralfo.gov.ru/polpred/orgs> (дата обращения: 09.01.2018).

и по-своему реагировать на вызовы времени. И сегодня, когда идет ротация в губернаторском корпусе, и на должности руководителей регионов приходят новые люди, опытные полпреды могли бы сыграть роль не надзирателей, но наставников, помочь в анализе ситуации в регионе, поиске оптимальных решений возникающих проблем, в том числе в сфере обеспечения спокойствия и стабильности в регионах, особенно по периметру границ России, где сегодня особенно много угроз национальной безопасности нашей страны.

Кроме того, целесообразно было бы перенести акцент в проведении мероприятий по усилению антитеррористической защищенности, информационной, экологической и даже экономической безопасности с глав субъектов Российской Федерации на полномочных представителей Президента в федеральных округах. Такой шаг мог бы освободить глав регионов от несвойственных им задач, для решения которых в составе создаваемых при них советов, как правило, нет соответствующих специалистов. Тем более что структуры Вооруженных сил, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, в какой-то степени Федеральной службы безопасности и других силовых ведомств «привязаны» именно к округам, а не к субъектам.

В любом случае, очевидно, что институт полномочных представителей должен быть очень серьезно реформирован и интегрирован в прописанный в Конституции механизм управления государством и легитимизирован, в первую очередь, в качестве одного из субъектов властного механизма обеспечения военной безопасности государства.

Литература

1. *Атаманов Г. А.* Методология безопасности [Электронный ресурс] // Фонд содействия научным исследованиям проблем безопасности «Наука-XXI», 2011. URL: <http://naukaxxi.ru/materials/302/> (дата обращения: 05.01.2018).
2. *Волошко В. С.* Военная политика и проблемы обеспечения военной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://flot.com/publications/books/shelf/safety/9.htm> (дата обращения: 05.01.2018).
3. *Ковалев А. А.* Властные механизмы обеспечения военной безопасности Российской Федерации: дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2015.
4. *Ковалев А. А.* Информационная политика и военная безопасность России в эпоху противостояния цивилизаций: теоретико-методологические аспекты проблемы: монография. СПб. : Коновалов А. М., 2016.
5. *Фатеев К. В.* Обеспечение военной безопасности Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. М. : За права военнослужащих, 2005.

Об авторе:

Ковалев Андрей Андреевич, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук, senator23@yandex.ru

References

1. *Atamanov G. A.* Safety methodology [An electronic resource] // Fund of assistance to scientific research of security concerns "Science-XXI" [Fond sodeistviya nauchnym issledovaniyam problem bezopasnosti «Nauka-XXI»], 2011. URL: <http://naukaxxi.ru/materials/302/>(date of the address 05. 01. 2018). (In rus)
2. *Voloshko V. C.* Military policy and problems of ensuring military safety of the Russian Federation [An electronic resource]. URL: <https://flot.com/publications/books/shelf/safety/9.htm> (date of the address 05. 01. 2018). (In rus)

3. Kovalev A. A. Power mechanisms of ensuring military safety of the Russian Federation: dissertation. SPb., 2015. 196 p. (In rus)
4. Kovalev A. A. Information policy and military safety of Russia during an era of opposition of civilizations: theoretical and methodological aspects of a problem: monograph. SPb. : Konovalov A. M., 2016. 193 p. (In rus)
5. Fateev K. V. Ensuring military safety of the Russian Federation: theory and practice of legal regulation. M. : For the rights of the military personnel, 2005. 467 p. (In rus)

About the author:

Andrey A. Kovalev, Associate Professor of the Chair of the State and Municipal Management of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in political science, senator23@yandex.ru