

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Восточно-Сибирский институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»



**В. В. Скоробогатова, А. И. Цыреторов, Е. Г. Деранжулина**

**ФУНКЦИИ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ  
ПО КОНТРОЛЮ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ  
ОРГАНОВ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Иркутск

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Восточно-Сибирский институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

**В. В. Скоробогатова, А. И. Цыреторов, Е. Г. Деранжулина**

**ФУНКЦИИ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ  
ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ  
ПО КОНТРОЛЮ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ  
ОРГАНОВ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебно-методическое пособие

Иркутск  
Восточно-Сибирский институт МВД России  
2018

УДК 342.51  
ББК 67.400.6

Печатается по решению редакционно-издательского совета  
ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России»

Рецензенты:

О. А. Ищенко, доц. каф. гражданско-правовых дисциплин  
Дальневосточного юридического института МВД России,  
канд. юрид. наук, доц.;

С. А. Ступина, врио начальника каф. гражданского права и процесса  
Сибирского юридического института МВД России,  
канд. юрид наук, доц.

Скоробогатова В. В. Функции полномочных представителей Президента России в федеральных округах по контролю над деятельностью исполнительных органов субъекта Российской Федерации: учебно-методическое пособие / В. В. Скоробогатова, А. И. Цыреторов, Е. Г. Деранжулина. — Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2018. — 52 с.

Настоящее учебно-методическое пособие посвящено исследованию одного из важнейших институтов механизма государства — полномочного представителя Президента России в федеральных округах их функциям контроля за деятельностью исполнительных органов в субъектах РФ. Содержание учебно-методического пособия позволяет получить углубленные знания по данной теме.

Пособие предназначено для курсантов и слушателей, изучающих конституционное право России

УДК 342.51  
ББК 67.400.6

© Скоробогатова В. В., Цыреторов А. И., Деранжулина Е. Г., 2018  
© ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России», 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	5
§ 1. Нормативно-правовое закрепление статуса.....	6
полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: теоретический анализ.....	6
§ 2. Правовой статус полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: задачи, функции и полномочия.....	18
§ 3. Контрольные функции полномочных представителей .....	32
§ 4. Функции и полномочия полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, затрагивающие деятельность правоохранительных органов.....	40
Список рекомендуемой литературы .....	46

## ВВЕДЕНИЕ

На протяжении всего своего существования российская государственность испытывала необходимость в оптимальных формах и методах управления территориями, которые могли бы обеспечить стабильное функционирование всех государственно-правовых институтов и единство страны. Осуществляемые по настоящее время преобразования в сфере государственного управления не являются исключением, а скорее логичным продолжением поиска форм и методов управления, наиболее полно соответствующих текущим потребностям государства и общества.

Заложенные в современной России механизмы управления территориями во многом повторяют предшествовавшие им институты властной вертикали, наследуя наряду с достоинствами и отрицательные черты. Одним из наиболее значимых и противоречивых элементов властной вертикали современной России является институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Значимость института полномочных представителей в федеральных округах обуславливается той ролью, которую они играют в деле сохранения единства государства и в создании необходимых условий для перехода к устойчивому развитию государства и общества путём содействия интеграционным процессам в социально-экономической области посредством реализации своих координационно-контрольных полномочий.

Доказавший целесообразность своего существования институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах по-прежнему является одной из важнейших составляющих реформируемой системы государственного управления. Несмотря на значительный промежуток времени, прошедший с момента учреждения института полномочных представителей и наличие существенного числа исследований в этой области, по-прежнему ряд вопросов их правового статуса является не исследованным.

В свете последних нормативных изменений в области регулирования правового статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и существующих дискуссий о месте и природе этого института, накопленная теоретико-практическая база его деятельности требует своего осмысления, всестороннего изучения и оценки с позиции юридической науки. Учреждённый в 2000 г. и уже прошедший ряд изменений, этот институт встал перед дилеммой дальнейшей эволюции, а существующие несовершенства правовой базы в этой области не способствуют решению этого вопроса. Вследствие своей многогранности деятельность полномочных представителей и вопросы их правового статуса находятся под пристальным вниманием не только правоведов, но и политологов.

## § 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ СТАТУСА ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Первостепенной задачей, носящей в большей мере теоретический характер, решение которой поможет пролить свет на правовую природу института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, его взаимосвязи и месте в системе других конституционно-правовых институтов является определение его места в отрасли конституционного права и соответствия его наименования юридическому содержанию, т. е. уяснение того, насколько адекватно юридическое понятие «полномочный представитель» вписывается в понятийную систему.

Связкой слов, образующих ключевой термин изучаемого нами института являются слова «полномочный» и «представитель». Слово «полномочный» в русском языке означает: обладающий какими-нибудь полномочиями, т. е. правом на совершение чего-нибудь<sup>1</sup>. Под словом «представитель» понимается лицо, представляющее чьи-нибудь интересы, выражающее чьи-нибудь взгляды<sup>2</sup>. Таким образом, словосочетание «полномочный представитель» означает лицо, представляющее чьи-нибудь интересы и обладающее соответствующими полномочиями, что нам говорит о соответствии, в самом общем виде, этимологии слова нынешнему его содержанию. Однако с позиции юридической науки считаем, что применение слова «полномочный» излишне, поскольку юридический термин «представитель» сам по себе подразумевает наличие определённых полномочий, и в первую очередь по представительству<sup>3</sup>. Хотя если затронуть вопрос глубже, слово «полномочный» является составным, первой частью которого является слово «полно», означающее что-то доведенное до возможных пределов. Прилагательное «мочный» — восточнославянский эквивалент старославянизма «мощный»<sup>4</sup>, т. е. сильный, могучий. Возможно, что слово «полномочный» призвано подчеркнуть особую важность, значимость этого института.

Правовые нормы, регламентирующие правовой статус полномочного представителя Президента Российской Федерации, как и любые другие нормы права, составляют определенные элементы структуры отрасли. Структуру конституционного права как отрасли представляют в виде совокупности правовых институтов — групп норм, регулирующих относительно самостоя-

---

<sup>1</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под. ред. д-ра филол. наук, проф. Н. Ю. Шведовой. — 14-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз. 1983. — С. 491.

<sup>2</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка ... С. 515.

<sup>3</sup> Более подробно см.: Российская юридическая энциклопедия. — М.: Изд. дом ИНФРА-М, 1999. — X. — С. 771.

<sup>4</sup> Виноградов В. В. История слов / Рос. акад. наук. Отд. литературы и языка: Науч. совет «Русский язык». Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова РАН / Отв. ред. акад. РАН Н. Ю. Шведова. — М.: 1999. — С. 506.

тельные сферы конституционно-правовых отношений<sup>5</sup>, т. е. объединенных известной общностью конкретной цели или сферы регулирования. Характерно, что правовой институт основан на объективно существующей внутренней структуре права и взаимосвязи норм<sup>6</sup>.

Система конституционного права объективно обусловлена самим характером этого права, она разделяет нормы по институтам, но не устанавливает непроницаемых преград между институтами — напротив, создаёт принципы их взаимодействия между собой, чем обеспечивается единство конституционно-правового регулирования. Первичное и самое общее деление правовых норм на институты устанавливает Конституция. Её разделы — первооснова для создания системы конституционного права. В ходе исторического развития появляются всё новые правовые институты, однако они обязательно имеют в качестве исходной ту или иную конституционную норму. Внутри же основных институтов образуются подсистемы, состоящие из ещё более узких институтов<sup>7</sup>.

Следуя этой логике, очевидным для нас является тот факт, что институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральном округе не является самостоятельным институтом, а является лишь составной, вторичной частью института президентства<sup>8</sup>, поскольку именно в этой части документа (глава 4 Конституции РФ) он находит своё отражение. Впрочем, об очевидности включённости института полномочных представителей Президента в институт президентской власти мы можем судить из его названия. Необходимо сделать оговорку: в Конституции РФ, а именно в п. «к» статьи 83 учреждается *институт полномочных представителей Президента Российской Федерации* путем закрепления полномочия Президента РФ по назначению и освобождению от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации.

Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации не является унифицированным и включает в себя следующие разновидности:

- полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах;
- полномочные представители Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания Российской Федерации;
- полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации;

---

<sup>5</sup> Хамнуев Ю. Г. Теоретико-правовые основы формирования конституционного законодательства субъектов Российской Федерации (на примере Республики Бурятия) / Под ред. Ю. И. Скуратова. — Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2006. — С. 123.

<sup>6</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М., 2007. — С. 26.

<sup>7</sup> Там же. С. 43.

<sup>8</sup> Семенов А. В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (вопросы теории и конституционно-правового регулирования): дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2004. — С. 95.

— полномочный представитель Президента Российской Федерации в государствах-участниках СНГ;

— полномочный представитель Президента Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ;

— полномочные представители Президента Российской Федерации по урегулированию конфликтов;

— специальные представители Президента Российской Федерации<sup>9</sup>.

В этой связи В. Н. Шариков отмечает, что формирование института представителей идёт по двум направлениям, которые можно назвать «отраслевым» и «территориальным». Так же им отмечена определённая общность функций полномочных представителей и приведены следующие виды полномочных представителей Президента Российской Федерации:

— полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах;

— полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных органах государственной власти;

— иные представители Президента Российской Федерации<sup>10</sup>.

Учредительной нормой для *института полномочных представителей Президента Российской Федерации* является норма, содержащаяся в п. «к» статьи 83 Конституции РФ, а отличительные черты правовых статусов разновидностей полномочного представителя Президента РФ находят своё отражение в его указах, и это позволяет нам сделать вывод о том, что правовые нормы, регламентирующие правовой статус полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе составляют *субинститут*, который, в свою очередь, входит в более широкое понятие — институт полномочных представителей Президента, являясь его частью. Тот факт, что правовой статус полномочных представителей конкретизируется и оформляется в конкретном его виде указами Президента закономерно подводит нас к необходимости уяснения легальности этого органа и вообще легальности подобного рода правотворчества Президента РФ<sup>11</sup>.

Необходимость разрешения этого вопроса важна, поскольку эти неразрешенности в дальнейшем могут привести к кризису легитимности этого ор-

---

<sup>9</sup> Список полномочных представителей Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [www.wikipedia.org/w/index.php?title](http://www.wikipedia.org/w/index.php?title) (дата обращения: 21.01.2010).

<sup>10</sup> Шариков В. Н. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: правовой статус и функции (на примере Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 16—19.

<sup>11</sup> Касательно этого вопроса не существует однозначной позиции, так, например, Л. С. Мамут полагает, что юридически указ президента более чем достаточен, чтобы подтвердить легитимность полномочного представителя. В Конституции Российской Федерации компетенция назначать полномочных представителей закреплена за Президентом. Он эту конституционную компетенцию и реализует сообразно букве и духу Основного Закона. См.: Марино И. Президент и основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. — М.: Изд-во «АЛМИ», 2006. — С. 101—102.

гана в форме невозможности реализации им своих полномочий, так как будут наличествовать неопределенности в его компетентности.

Так, в юридической литературе встречается мнение, согласно которому институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах по своей правовой природе имеет ограниченную легитимность<sup>12</sup>, т. е. незначительную, небольшую правовую основу своей деятельности. В обосновании данной позиции говорится, что в Конституции не упоминаются как полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, так и сами федеральные округа, и, соответственно, федеральные округа являются лишь надуманной бюрократической надстройкой, которая неизвестно чем занимается<sup>13</sup>. Касаясь этого вопроса В. Т. Завьялов характеризует полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах как структуры, не предусмотренные и неинституциональные по Конституции РФ<sup>14</sup>.

Отметим, что многие неопределенности в правовом статусе полномочных представителей Президента Российской Федерации вызваны существующими неопределенностями в правовом статусе главы государства. К слову, А. Н. Николенко в своём исследовании практики реализации принципа единства и разделения властей выявила проблему неопределенности статуса главы государства и его положения в системе разделения властей<sup>15</sup>.

Если в ранее действовавшей Конституции РСФСР<sup>16</sup> было четко определено, что Президент РСФСР является главой исполнительной власти, то в настоящей Конституции такого положения мы не находим. Мысленно представляя существование такого положения, в соответствии с которым Президент является главой исполнительной власти в Российской Федерации (т. е., если бы формально было закреплено такое положение), и, накладывая на это положения действующей Конституции в части правомочия федеральных органов исполнительной власти по созданию для осуществления своих полномочий территориальных органов и назначению соответствующих лиц, то мы бы обоснованно могли считать полномочных представителей Президента Российской Федерации своего рода территориальными органами Пре-

---

<sup>12</sup> Данилов Б. В., Данилова З. А. Особенности российского федерализма. // Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России: матер. межрегион. науч.-практ. конф. (г. Улан-Удэ, 2 апр. 2004 г.). — Улан-Удэ, 2004. — С. 108.

<sup>13</sup> Гомбожапов О. С. Роль Президента Российской Федерации в укреплении федеративных отношений. // Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России: матер. межрегион. науч.-практ. конф. (г. Улан-Удэ, 2 апр. 2004 г.). — Улан-Удэ, 2004. — С. 105.

<sup>14</sup> Завьялов В. Т. Типология Конституции Российской Федерации 1993 г. // Конституция и доктрины России современным взглядом: матер. Всерос. науч. конф. (Москва, 17 марта 2009 г.). — М.: Науч. эксперт, 2009. — С. 183 (180—194).

<sup>15</sup> Николенко А. Э. Принципы разделения властей и единства государственной власти в конституционно-правовой доктрине и практике: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — СПб, 2006. — С. 18—19.

<sup>16</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России от 12 апр. 1978 г. (ред. от 10.12.1992) // Вед. Верховн. совета РСФСР. — 1978. — № 15. — Ст. 407.

зидента Российской Федерации, учреждение которых predeterminedено Конституцией. Отсутствие подобного положения приводит к многочисленным спорам относительно легальности не только порядка их образования, но и вообще существования.

В этой связи необходимо отметить, что основополагающий характер Конституции РФ заключается в том, что она регулирует *наиболее важные общественные отношения*, является базой движения общества по пути исторического прогресса. Кроме того, данная черта Конституции проявляется и в том, что конституционное регулирование носит обобщающий характер. Его задачи — во-первых, раскрыть и закрепить самое главное в общественных отношениях; во-вторых, использовать минимум норм для этого; в-третьих, в отобранных нормах ясно и чётко отразить суть общественных отношений, чтобы эти нормы давали направление и определяли принципиальное содержание их последующей регламентации в актах текущего законодательства<sup>17</sup>.

К числу юридических свойств конституции относится и то, что она является базой текущего законодательства, определяет его характер. Текущее законодательство развивает предписания Конституции, исходит из её духа при детальном регулировании различных общественных отношений<sup>18</sup>. Положения Конституции закрепляют институт полномочных представителей Президента Российской Федерации, субинститутом которого являются, как мы убедились, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральном округе. Однако какой-либо достаточной детализации относительно правового статуса полномочных представителей Президента РФ Конституция не содержит.

Пункт «к» ст. 83 Конституции РФ закрепляет полномочие Президента РФ по назначению и освобождению от должности полномочных представителей Президента Российской Федерации. Относительно того, в какие органы или территориальные образования могут назначаться Президентом полномочные представители, Конституция РФ указания не содержит, что наталкивает на мысль о дискреционности этого полномочия Президента, т. е. оставленного законодателем на усмотрение Президента РФ. Разумеется, Конституция, как Основной закон страны, не может быть исчерпывающим нормативным документом, ведь её суть заключается в фиксации основ, которые находят свою детализацию в текущем законодательстве.

При реализации своих дискреционных полномочий, определении содержания принимаемых управленческих решений, Президент РФ должен исходить из текущих потребностей государства. Тем не менее можно констатировать, что Конституция РФ не содержит в себе упоминания федеральных округов или возможности создания подобных образований. Статья 71 Конституции РФ устанавливает, что в ведении Российской Федерации, среди

---

<sup>17</sup> Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. — М.: РЮИД, 2000. — С. 27.

<sup>18</sup> Там же. С. 34.

прочего, находятся: федеративное устройство, территория Российской Федерации и формирование федеральных органов государственной власти, а в соответствии с п. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Здесь необходимо вспомнить, что под федеративным устройством понимается способ территориальной организации федерации, определяющийся характером взаимоотношений субъектов федеративного государства с федеральными органами власти, а также субъектов между собой.

Учреждение федеральных округов и в целом их деятельность тесно затронули вопросы федеративного устройства России. Очевидно, что с момента учреждения федеральных округов характер взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами изменился, теперь при решении многих вопросов появился своеобразный посредник, который наделён соответствующими полномочиями в отношении органов государственной власти субъектов. Явным несоответствием является то, что полномочный представитель, являясь должностным лицом, чей статус и границы осуществления полномочий законодательно не определены, реализует свои властные полномочия в отношении государственных органов и должностных лиц, чей правовой статус нашёл своё закрепление в законодательстве.

Таким образом, можно утверждать, что учреждение федеральных округов есть вопрос, подлежащий решению на законодательном уровне, т. е. путём принятия федерального закона.

Можно предположить, что учреждение федеральных округов является реализацией Президентом РФ своих «скрытых» полномочий или, как ещё их именуют, «подразумеваемых». Как уже было отмечено, Конституция по определению не может в себе содержать полного перечня полномочий Президента, механизмов их реализации, т. е., можно сказать, что ряд фактически реализуемых полномочий логически вытекает из нормативно закреплённых полномочий, ими подразумеваемых.

В отношении «скрытых» полномочий Президента РФ в науке конституционного права нет единства среди учёных-правоведов. Ряд учёных в своих работах обосновывают или придерживаются мнения о наличии у Президента «скрытых» («подразумеваемых») полномочий<sup>19</sup>, а некоторые учёные

---

<sup>19</sup> См.: *Черкасов К. В.* Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009; *Иксанов И. С.* Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008; *Панов А. А.* Президент Российской Федерации как гарант государственного единства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008; *Савин В. И.* Диалектика процессов децентрализации и новой централизации российского федерализма конца XX — начала XXI вв. (конституционно-правовой опыт развития): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Ростов-н/Д., 2007; *Плеханова Л. Н.* Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2004.

видят в их реализации различного рода нарушения Конституции РФ<sup>20</sup>, другие допускают их использование лишь в исключительных случаях<sup>21</sup>. В опровержение первой указанной точки зрения В. О. Лучин приводит следующие аргументы: «Президент не может решать какие-либо вопросы, если это не вытекает из его полномочий, предусмотренных Конституцией. Он не может опираться и на так называемые «скрытые (подразумеваемые)» полномочия. Использование их в отсутствие стабильного конституционного правопорядка и законности чревато негативными последствиями: ослаблением механизма сдержек и противовесов, усилением одной ветви власти за счёт другой, возникновением конфронтации между ними»<sup>22</sup>.

Несмотря на наличие значительного числа споров относительно соответствия концепции «скрытых» полномочий Президента РФ Конституции РФ, в том числе содержащихся в особых мнениях судей Конституционного Суда РФ, практика деятельности Конституционного Суда РФ идёт по пути их признания<sup>23</sup>. Так, Конституционный суд в своём Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах

---

<sup>20</sup> Черепанов В. А. Федеративная реформа в России: моногр. — М.: Изд-во «Соц.-полит. мысль», 2007; Денисов С. А. Защита Конституционным Судом РФ принципов демократии и республики // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 12. — С. 2—8; Окуньков Л. А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/science-work/modern/978926/> (дата обращения: 09.10.2011).

<sup>21</sup> Конкина И. И. Новый механизм приведения к власти глав субъектов Российской Федерации: проблемы и сомнения // Конституц. и муницип. право. — 2005. — № 3. — С. 26.

<sup>22</sup> См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ В. О. Лучина по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утверждённого названным указом // СЗ РФ. — 1996. — № 19. — Ст. 2320.

<sup>23</sup> См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооружённых формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооружённых формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3424; По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: пост. Конституц. суда Рос. Федерации от 27 янв. 1999 г. № 2-П // СЗ РФ. — 1999. — № 6. — Ст. 866.

по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утверждённого названным Указом» выразил следующую правовую позицию: Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов<sup>24</sup>.

Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации»<sup>25</sup> выступило в качестве очередного шага в становлении концепции «скрытых» полномочий Президента РФ. В нём было определено, что по вопросам, касающимся системы федеральных органов исполнительной власти, не урегулированным законодателем, Президент Российской Федерации может издавать указы, не противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, которые по своей сути являются нормативными. Однако эта правовая позиция также неприменима к институту полномочных представителей, поскольку полномочные представители не входят в систему федеральных органов исполнительной власти, как следует из содержащейся в данном документе трактовки: «Из положений статей 71 (пункт «г») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с её статьями 5 (часть 3), 10, 11, 72 (пункт «н»), 77, 78 (часть 1) и 110 следует, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят Правительство Российской Федерации, состоящее из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и иных федеральных законов.

---

<sup>24</sup> По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утверждённого названным Указом: пост. Конституц. суда Рос. Федерации от 30 апр. 1996 г. № 11-П // СЗ РФ. — 1996. — № 19. — Ст. 2320.

<sup>25</sup> По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: пост. Конституц. суда Рос. Федерации от 27 янв. 1999 г. № 2-П // СЗ РФ. — 1999. — № 6. — Ст. 866.

Полагаем, что толкование как деятельность компетентных органов в качестве своей цели имеет приспособление Конституции к фактически существующим и динамично развивающимся общественным отношениям, т. е. в процессе толкования идёт своеобразная «подгонка» конституционных установлений к существующей политико-правовой реальности.

Однако при решении вопроса о допустимости применения такого подхода к системе федеральных округов исследователи упускают из виду то, что Конституционный Суд РФ, указывая свою правовую позицию по проблеме, исходил из того, что спорный Указ Президента РФ<sup>26</sup> содержал в себе прямое указание на временность своего действия — сроком до принятия соответствующего федерального закона. Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» такого указания в себе не содержит, и это даёт основания утверждать, что указанная позиция Конституционного Суда РФ к рассматриваемому вопросу неприменима.

Таким образом, мы можем обоснованно говорить о недопустимости экстраполяции концепции «скрытых» полномочий Президента РФ к системе федеральных округов, что показывает необходимость законодательного регулирования статуса полномочных представителей. Как справедливо указывает Э. Е. Гензюк, отсутствие адекватного правового регулирования государственно-властных полномочий представителей государственных органов, воздействующих на процессы в обществе превращает их деятельность в своего рода антиобщественное явление<sup>27</sup>. Разумеется, при оценке легальности этой деятельности необходимо исходить, прежде всего, из презумпции конституционности деятельности органов власти и должностных лиц, предполагающей соответствие деятельности федеральных органов государственной власти Конституции РФ<sup>28</sup>, однако сказанное наглядно показывает обратное.

В правовом сообществе политические проблемы, противоречия и конфликты должны разрешаться конституционно-правовым путём. В условиях обострения политической обстановки и кризиса в стране политическая власть должна быть адекватной степени этих угроз и может принимать более жёсткие меры и модифицироваться по форме. Однако важно при этом, чтобы власть оставалась правовой по своей сути<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации: указ президента Рос. Федерации от 3 окт. 1994 г. № 1969 // СЗ РФ. — 1994. — № 24. — Ст. 2598.

<sup>27</sup> Гензюк Э. Е. О некоторых признаках государственного управления // Рос. юст. — 2007. — № 5. — С. 40.

<sup>28</sup> См.: Мосин С. А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации / С. А. Мосин. — М.: Юстицинформ, 2009. — С. 79—86.

<sup>29</sup> См.: Зорькин В. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнит. конституит. обозрение. — 2008. — № 4 (65). — С. 9.

В этой ситуации актуализируется проблема полной легитимизации института полномочных представителей путём принятия специального закона, на необходимость решения которой указывает ряд учёных<sup>30</sup>.

Сейчас, на новом этапе эволюции отечественного института президентства, пожалуй, как никогда остро стоит проблема сближения политической реальности и нормативного регулирования<sup>31</sup>. Говоря о необходимости полной легитимизации, согласимся с точкой зрения А. В. Никифорова, который пишет, что в целях повышения эффективности деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральном округе, защиты их прав, а также недопущения наделения их функциями и полномочиями, которых не предполагает конституционная модель современной российской государственности, назрела необходимость определённой кодификации нормативных правовых актов, так или иначе регламентирующих правовой статус полномочных представителей и консультативных (совещательных) органов при них, результатом которой должна стать унифицированная и непротиворечивая основа их функционирования<sup>32</sup>.

Ю. И. Скуратов в своей статье указывает, что фактическая, или действительная конституция — это реально существующий конституционный строй, реальная организация, устройство государственной власти, реальные механизмы её осуществления. Конституция же юридическая, или «писаная», — это принятый в установленном порядке документ, юридический акт. Основной вопрос для любого государства — обеспечение соответствия кон-

---

<sup>30</sup> См., напр.: *Костюков А. Н.* Приоритеты конституционно-правового развития современной России // *Констит. и муницип. право.* — 2010. — № 1. — С. 3—13; *Зуйков А. В.* Политика в рамках права: «правила игры» для Президента // *Констит. и муницип. право.* — 2010. — № 2. — С. 25—31; *Никифоров А. В.* Конституционно-правовой механизм осуществления федеральной государственной власти на территории Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008; *Сахле М. А.* Взаимоотношения Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008; *Панов А. А.* Президент Российской Федерации как гарант государственного единства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008; *Бобылева К. Н.* Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. — М., 2007; *Чертков А. Н., Плюгина И. В.* Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // *Право и политика.* — 2006. — № 2. — С. 29—36; *Шарилов В. Н.* Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: правовой статус и функции (на примере Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004; *Кандалов П. М.* Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе: дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2004; *Саурин А. А.* Институт полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (на опыте Южного федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-н/Д., 2004.

<sup>31</sup> *Зуйков А. В.* Политика в рамках права: «правила игры» для Президента // *Констит. и муницип. право.* — 2010. — № 2. — С. 25—31.

<sup>32</sup> См.: *Никифоров А. В.* Конституционно-правовой механизм осуществления федеральной государственной власти на территории Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 4.

ституций фактической и юридической. Образование федеральных округов Ю. И. Скуратов рассматривает в качестве существенного изменения фактических конституционных отношений в России, не нашедших своего отражения в тексте Основного закона. По его мнению, создание округов, как и определение статуса полномочных представителей Президента, — предмет конституционно-правового регулирования. Ведь, по сути, подзаконными актами определены не только права представителей Президента, но и новые территориальные пределы их полномочий — федеральные округа, т. е. была изменена территориальная организация Российского государства, но в Конституции речи об округах не идёт<sup>33</sup>. В. Е. Чиркин, касаясь этого вопроса, отмечает, что федеральные округа — важный элемент в структуре государства, а Конституцией РФ они не предусмотрены<sup>34</sup>.

Нельзя не согласиться с мнением Ю. И. Скуратова. Действительно, образование федеральных округов внесло существенные изменения в области организации государственной власти. Полномочные представители Президента РФ фактически стали играть ключевую роль в решении широкого спектра вопросов в области организации государственной власти субъектов РФ, взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, наделены существенными кадровыми полномочиями и поэтому в настоящее время можно обоснованно говорить об их существенной роли в рамках фактически существующего конституционного строя. Более того, складывается парадоксальная ситуация: полномочные представители, действующие в рамках федеральных округов — законодательно неурегулированных составляющих механизма российского государства, осуществляют управленческие воздействия в отношении субъектов (государственных органов, должностных лиц), чей правовой статус законодательно определён.

Считаем, что «писаная» Конституция должна максимально соответствовать реально существующему конституционному строю, реальной организации государственной власти. С этой позиции становится очевидной потребность в легализации системы федеральных округов, в рамках которых в настоящее время решаются важнейшие задачи развития современного российского государства. Таким образом, в целях приближения «писаной» Конституции фактически существующим отношениям в сфере организации государственной власти, создания прочной основы деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, необходимо зафиксировать в Конституции РФ возможность создания подобного рода территориальных образований.

Не вызывает сомнений тот факт, что система государственного управления, в том числе отдельными территориями, во многом зависит от текущих потребностей государства. Поскольку Президент России, в соответствии

---

<sup>33</sup> См.: Скуратов Ю. И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в конституцию или конституционная реформа? // Рос. юрид. журн. — 2009. — № 3. — С. 40—47.

<sup>34</sup> Марино И. Указ. соч. С. 238.

с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, определяет основные направления внутренней политики государства, а федеральные округа в контексте этого установления являются одним из средств реализации основных направлений внутренней политики, то вполне логичным будет законодательное закрепление нормативно-правового урегулирования вопросов перечня федеральных округов и их состава Указами Президента. Это могло бы выглядеть следующим образом: «Перечень федеральных округов и вопросы их состава устанавливаются Указами Президента РФ».

Подобное решение позволит Президенту выделять новые или объединять существующие федеральные округа в зависимости от актуального положения дел в государстве. В перспективе возможна такая ситуация, что на территории нескольких субъектов может возникнуть сложная экономическая, социальная или иная экстраординарная ситуация, решение которой потребует приложения усилий органов исполнительной власти как федеральных, так и региональных, что, в конечном счёте, обусловит необходимость организации их взаимодействия и в целом потребует особого контроля со стороны Гаранта Конституции РФ — Президента РФ в лице полномочного представителя в федеральном округе.

Всё вышесказанное позволяет нам сделать некоторые выводы:

1. Учреждение федеральных округов не может быть расценено как результат реализации Президентом РФ своих «скрытых» полномочий, нашедших своё отражение в правовой позиции Конституционного Суда РФ в Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утверждённого названным Указом». Указанная правовая позиция применима лишь к тем указам Президента РФ, которые, среди прочего, содержат в себе прямое указание на временность своего действия.

2. Учреждение института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах тесно затронуло вопросы федеративного устройства России, поскольку повлекло за собой изменение характера взаимоотношений между Российской Федерацией и её субъектами. На фоне показанной недопустимости экстраполяции концепции «скрытых» полномочий Президента РФ к системе федеральных округов актуализируется необходимость принятия федерального закона, закрепляющего правовой статус полномочного представителя и территориальных пределов осуществления им своих полномочий — федеральных округов.

Дополнительным аргументом подобного решения выступает то, что полномочные представители Президента в федеральных округах в современной России играют существенную роль в области организации государственной власти субъектов РФ и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, которая не сопоставима с правовой основой их деятельности — указами Президента

РФ. Поэтому, в целях приближения «писаной» Конституции к фактически существующим отношениям в сфере организации государственной власти, создания прочной основы деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, необходимо законодательно урегулировать их правовой статус. Кроме того, существует необходимость фиксации в Конституции РФ возможности создания такого рода территориальных образований — федеральных округов.

3. Поскольку Президент России в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней политики государства, а федеральные округа в контексте этого установления являются одним из средств реализации основных направлений внутренней политики, то вполне логичным будет законодательное закрепление нормативно-правового урегулирования вопросов перечня федеральных округов и их состава указами Президента. Это могло бы выглядеть следующим образом: «Перечень федеральных округов и вопросы их состава устанавливаются указами Президента РФ».

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляют собой так называемые «скрытые» полномочия Президента РФ?

2. Каково соотношение органов «Администрация Президента РФ» и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах?

3. Как повлияло учреждение и деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах на федеративное устройство России?

## **§ 2. ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ: ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ**

Огромную значимость в изучении правового статуса полномочных представителей представляет вопрос о состоятельности полномочных представителей как государственных органов и то, насколько адекватно вписываются в структуру правового статуса полномочных представителей различные его элементы. И в этой ситуации конкретные выводы могут быть даны лишь в результате глубокого анализа и сопоставления всех элементов правового статуса полномочных представителей.

При разрешении вопроса о состоятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах как государственных органов необходимо исходить из того, что категория «государственный орган» включает в себя пять элементов, в их числе: во-первых, особый, установленный государством порядок образования государственного органа; во-вторых, назначение государственного органа, место в государст-

венном механизме; в-третьих, компетенция государственного органа; в-четвёртых, порядок деятельности государственного органа; в-пятых, структура государственного органа<sup>35</sup>.

При определении положения полномочных представителей в механизме государства следует учитывать, что понятие «государственный орган» неоднородно по своему содержанию и включают в себя органы государственной власти и государственные органы, не обладающие государственно-властными полномочиями. Основанием для классификации выступает критерий наличия или отсутствия государственно-властных полномочий<sup>36</sup>.

Справедливости ради заметим, что это не единственная точка зрения на содержание понятия «государственный орган». Так, например Е. С. Меркулов полагает, что не имеется достаточных оснований в имеющейся в настоящее время попытке разграничения понятий «орган государственной власти» и «государственный орган (орган государства)», поскольку сущность любого государственного органа проявляется в том, что он является относительно обособленным и самостоятельным элементом государственного аппарата, учреждение которого связано с необходимостью организационно-юридической трансформации и практической реализации определённой функции государственной власти (осуществления определённого объёма властных полномочий при реализации какой-либо функции). Соответственно, будет целесообразным, как он полагает, использование по отношению ко всем органам государства, отвечающим данным признакам, единого термина «орган государственной власти». Все иные органы, не имеющие собственных государственно-властных полномочий, следует рассматривать в качестве вспомогательных, обеспечивающих органов, создаваемых при органах государственной власти<sup>37</sup>.

Однако имеются и иные мнения: «все органы государственной власти обозначены в Конституции Российской Федерации, а за её рамками созданы и функционируют государственные органы»<sup>38</sup>. Объясняется это тем, что одной из главных функций любой конституции состоит в устройстве государственной власти, т. е. в создании определённой системы органов государственной власти. Однако при подобной трактовке мы снова сталкиваемся с проблемой: в Конституции РФ закреплено полномочие Президента РФ по назначению своих полномочных представителей в целом, о федеральных округах там и речи не идёт, и поэтому здесь необходимо иметь в виду, что конституционная система власти включает в себя не только те органы государственной власти, которые названы в тексте Конституции. В неё входят и многие

---

<sup>35</sup> Государственное право Российской Федерации: учеб. / Под ред. О. Е. Кутафина. — М., 1996. — С. 298—302.

<sup>36</sup> Краснов М. А., Кряжков В. А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. — М., 2006. — С. 200.

<sup>37</sup> Меркулов Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2007. — С. 8.

<sup>38</sup> См.: Конституционное (государственное) право Российской Федерации: учеб. пособ. / Н. М. Добрынин. — Новосибирск: Наука, 2007. — С. 166.

другие, создание которых вытекает из функций и полномочий конституционных органов<sup>39</sup>. Иными словами, отсутствие в Конституции РФ упоминания о полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах не исключает их состоятельности в качестве органов государственной власти. Ещё одним подходом к решению этого вопроса может быть определение полномочных представителей в качестве разновидности государственного органа, нашедшего своё закрепление в Конституции РФ. Так, например В. Н. Шариков указывает, что с обретением конституционного статуса институт полномочных представителей получил необходимую базу для его включения в систему органов государственной власти<sup>40</sup>.

При дальнейшем исследовании правового статуса полномочных представителей мы будем исходить из фикции их состоятельности в качестве органа государственной власти, потому что посредством «примерки» черт, характерных для органа государственной власти мы сможем в полной мере раскрыть его сущность и дать ответ на обозначенный вопрос.

В совокупности рассмотренного мы можем утверждать, что *особый, установленный государством порядок образования государственного органа* — полномочных представителей Президента Российской Федерации характеризуется следующими тесно взаимосвязанными положениями:

— порядок образования государственного органа — полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах прямо не предопределён Конституцией РФ, но вытекает из смысла норм Конституции РФ;

— полномочные представители Президента РФ в федеральном округе есть результат детализации норм Конституции посредством правотворчества Президента РФ. Порядок образования полномочных представителей находит своё непосредственное нормативное закрепление в указах Президента РФ, в которых определено, что полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

Второй элемент правового статуса полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральном округе — назначение государственного органа и место в государственном механизме, находящийся в тесной взаимосвязи со статусом Президента РФ и его назначением, раскрывается в Положении следующим образом: полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

---

<sup>39</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М., 2007. — С. 392.

<sup>40</sup> Шариков В. Н. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: правовой статус и функции (на примере Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — С. 44.

Конституцией Российской Федерации закреплены значительные полномочия главы государства как гаранта государственного единства. Обеспечивая верховенство Конституции на всей территории страны, Президент РФ гарантирует сохранение исторически сложившегося государственного единства России, а в случае необходимости принимает меры, направленные на охрану его суверенитета, независимости и государственной целостности. Так же Президент РФ осуществляет координацию взаимодействия государственной власти органов федерального и регионального уровней и органов местного самоуправления, обеспечивая тем самым их системное единство в рамках правовой системы страны. Кроме того, она предусматривает возможность создания федеральными органами исполнительной власти для осуществления своих полномочий территориальных органов и наличие столь сложных в своей реализации полномочий Президента РФ обуславливает необходимость существования определённого механизма их реализации, включающего в себя определённые органы, предназначением которых является содействие в реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, т. е. выступающими своего рода территориальными органами президентской власти на местах.

Как мы полагаем, тот факт, что Конституция РФ в рамках отдельного пункта закрепляет полномочие Президента РФ по назначению полномочных представителей придаёт особую важность этому институту, а существующая практика детализации правового статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в процессе подзаконного правотворчества Президента РФ, закрепившая изучаемый орган в качестве подразделения Администрации Президента РФ, умалает его значимость в рамках существующей правовой действительности. В этой связи факт формального включения полномочных представителей в состав Администрации сам по себе не означает несостоятельность полномочных представителей как государственных органов, даже учитывая то, что эта конструкция формально определена сразу в нескольких указах. Представляется, что при определении правового статуса полномочных представителей, вывод о состоятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе как государственных органов может быть сделан лишь после всестороннего изучения их конкретных полномочий, которые в полной мере должны пролить свет на его сущность, правовую природу.

Исследование полномочий любого государственного органа тесно переплетается с категориями «цели», «задачи», «функции» и «компетенция» государственного органа.

Цели деятельности полномочных представителей прямо нормативно не определены, но вытекают из смысла Положения о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утверждённого Указом Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» и заключаются в обеспечении реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышении эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствовании системы контроля за исполнени-

ем их решений. Предметы ведения и объекты воздействия полномочных представителей ограничены границами соответствующего федерального округа и теми задачами, выполнение которых возложено на полномочных представителей.

В соответствии с Положением основными задачами полномочного представителя 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 предложений.

Именно посредством указания задач очерчиваются легальные пределы деятельности полномочного представителя, и они же являются ориентиром в решении вопроса о содержании компетенции полномочных представителей и, в целом, их предназначения.

Интересно заметить, что Положение определяет *основные* задачи, стоящие перед полномочными представителями. Вызывает определённую настороженность прибавочное слово «основные», т. е. подразумевается наличие и не основных, которые в Положении не обозначены, что теоретически создаёт обширное поле для деятельности полномочных представителей. Нельзя не отметить, что в этой ситуации прослеживаются определённые параллели с концепцией «скрытых» полномочий.

Некоторые задачи могут быть возложены на полномочных представителей указами Президента и иметь срочный характер. Так, например, Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 — 2011 годы»<sup>41</sup> перед полномочными представителями была поставлена задача проанализировать принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации меры по противодействию коррупции в органах местного самоуправления, уделив особое внимание мерам по устранению условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, с которыми граждане встречаются наиболее часто.

---

<sup>41</sup> См., напр.: О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы: указ Президента Рос. Федерации от 13 апр. 2010 г. № 460 // СЗ РФ. — 2010. — № 16. — Ст. 1875.

Полагаем, что посредством очерчивания лишь основных задач создаётся возможность приспособления полномочных представителей под иные задачи, необходимость в решении которых может назреть впоследствии.

Функции полномочных представителей представляют собой конкретные направления деятельности полномочных представителей, как элемента механизма государства, через реализацию которых достигаются стоящие перед ними задачи. Положение содержит исчерпывающий перечень функций, осуществление которых возложено на полномочных представителей. К. В. Черкасов по данному вопросу отмечает: «одни функции полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах носят обобщённый характер, а другие — более предметный. Именно функции, имеющие широкие формулировки, и содержат потенциал их «скрытых» полномочий, а также возможность для дальнейшего развития рассматриваемого института как государственно-правового явления»<sup>42</sup>.

Существует тесная взаимосвязь между функциями и полномочиями, именно полномочия выступают юридическим средством осуществления функций и в их реализации «оживают» функции.

Компетенция государственного органа представляет собой *систему его полномочий*, т. е. прав и обязанностей особого рода. Компетенция очерчивается, в частности, путём указания на управленческие функции, которые возложены на тот или иной орган применительно к той или иной сфере жизни общества<sup>43</sup>. Несколько иными словами компетенцию можно охарактеризовать как складывающиеся в той или иной сфере государственного функционирования возможности и обязанности соответствующих субъектов по выполнению их социально-политической роли и возложенных на них функций, неразрывно связанные с необходимостью осуществлять направленную и эффективную деятельность по реализации таких возможностей и обязанностей. Заклѳчѳенные в возможностях правомочия, а в необходимости — должност- вование к исполнению этих правомочий сливаются в правовой категории полномочий<sup>44</sup>.

Конкретные полномочия полномочных представителей находят своё закрепление в главе IV Положения и обозначены следующим образом: «Права полномочного представителя».

К. В. Черкасов в своей статье указывает, что Положение о полномочном представителе не содержит норм, регламентирующих обязанности<sup>45</sup>. Однако нельзя в полной мере согласиться с этой точкой зрения по следующим причинам: во-первых, для органа власти право и обязанность образуют пол-

---

<sup>42</sup> Черкасов К. В. К вопросу о государственно-правовой природе института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Конституц. и муницип. право. 2008. — № 24. — С. 16—20.

<sup>43</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001. — С. 42—43.

<sup>44</sup> Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве // Вестн. Моск. ун-та. Сер.: Право. — 1998. — № 3. — С. 17.

<sup>45</sup> Черкасов К. В. О вопросе институционализации правового статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Рос. юст. — 2006. — № 9. — С. 59.

номочие, т. е. они связаны неразрывно. Именно через единство права и обязанности органа власти понимается компетенция в теории административного права. Однако разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создаёт неоправданную иллюзию того, что в определённых случаях можно использовать полномочие как право (т. е. не осуществлять его). Более того, само должностное лицо получает шанс неправомерно трактовать своё право только как возможность, а не как обязанность совершения тех или иных действий. В итоге правоприменение может обрести признак избирательности, что способствует коррупции. Сказанное не означает, что у органа власти вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определённых, законодательно установленных условий<sup>46</sup>.

Во-вторых — по причине особой важности исполняемых полномочий, их общегосударственного характера представляется, что полномочные представители не смогут отказаться от их исполнения. Как указывает Ю. А. Тихомиров, публичная сфера предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу «полномочия» как правообязанность, которую нельзя не реализовывать в публичных интересах<sup>47</sup>.

Сказанное позволяет нам сделать вывод о дуалистичности в правовом статусе государственного органа таких его составляющих как «право» и «обязанность» (всякое право государственного органа является и обязанностью, и наоборот). Таким образом, мы можем констатировать лишь номинальное отсутствие категории «обязанности» при их фактическом существовании в структуре правового статуса, т. е. перечень обозначенных в Положении прав полномочных представителей одновременно в основе своей является и перечнем обязанностей.

Разрешение этой проблемы видится в переименования главы: «Права и обязанности полномочного представителя», что позволит не только не дифференцировать права и обязанности, но и будет способствовать их восприятию в единстве.

Важно заметить, что указанное несоответствие подпадает под нормативно установленные признаки коррупциогенного фактора, поскольку, как мы убедились, создаёт для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, широту дискреционных полномочий, в рамках Положения определение компетенции идёт по формуле «вправе»<sup>48</sup>.

Касательно этого вопроса будет интересным указать точку зрения Л. П. Волковой, которая считает, что нормы, закрепляющие полномочия того

---

<sup>46</sup> *Талатина Э. В., Южаков В. Н.* Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ak.gov-murman.ru/userfiles/file/Metodics-Yuzhaov.pdf> (дата обращения: 12.05.2010).

<sup>47</sup> *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции. — М., 2001. — С. 56—57.

<sup>48</sup> См.: Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов: федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. — 2009. — № 29. — Ст. 3609; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов: пост. Правительства Рос. Федерации от 26 февр. 2010 г. № 96 // СЗ РФ. — 2010. — № 10. — Ст. 1084.

или иного уровня власти, должны рассматриваться как императивные, т. е. формулирующие для органа обязанность исполнить функцию<sup>49</sup>.

В соответствии с Положением полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе. Координация невозможна без реализации юридически властных полномочий надведомственного характера, которыми наделяется исполнительный орган, выступающий в роли координатора<sup>50</sup>. И с этой позиции, на первый взгляд, полномочные представители являются *органами государственной власти*. Однако важно учесть, что полномочные представители не выполняют координационной функции, а лишь *обеспечивают* осуществление таковой. Обеспечительный характер осуществляемой функции не предполагает наличия собственно государственно-властных полномочий.

В этой ситуации следует обратиться к некоторым положениям правового статуса Президента РФ — первичного по отношению к правовому статусу и значимости полномочных представителей. Г. В. Дегтев пишет, что Президент фактически выполняет роль направляющего и координирующего центра в системе государственной власти<sup>51</sup>. Основанием таких полномочий является конституционное положение об обеспечении главой государства согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, и эти его прерогативы могут реализовываться через подчинённые ему органы, собственные структуры<sup>52</sup>.

В соответствии с Положением полномочный представитель организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями.

Согласно ч. 1 ст. 85 российской Конституции Президент РФ может использовать *согласительные процедуры* для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда<sup>53</sup>. Президент РФ, определив в качестве одного из направлений деятельности

---

<sup>49</sup> Волкова Л. П. Государственная политика в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.sgu.ru/files/nodes/9640/13.pdf> (дата обращения: 01.06.2010).

<sup>50</sup> Козлов Ю. М. Административное право: учеб. — М.: Юристъ. — 2005. — С. 256.

<sup>51</sup> Дегтев Г. В. Институт президентства в Российской Федерации. Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — С. 127.

<sup>52</sup> Плеханова Л. Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны Конституции Российской Федерации... С. 7.

<sup>53</sup> Тимохин Н. В. Конституционно-правовые предпосылки координационной деятельности в системе исполнительной власти современной России // Вестн. ПАГС. — 2008. — № 4 (17). — С. 84.

полномочных представителей организацию согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, по сути, делегировал это им это полномочие.

Суть этих процедур состоит в выдвигении компромиссных вариантов и, в конечном счёте, в достижении консенсуса. Президенту, согласно части 2 статьи 80 Конституции РФ, отводится роль своего рода арбитра, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Одним из способов осуществления этой функции является закреплённое за Президентом частью 1 статьи 85 Конституции право использования согласительных процедур при решении спорных вопросов<sup>54</sup>.

Нельзя не заметить несоответствия формального определённого места этой правовой категории (в качестве функции) её фактическому месту в правовом статусе полномочных представителей. Объясняется это следующим образом: во-первых, всякая функция предполагает определённое постоянство, цикличность в своём осуществлении, однако в нашем случае оно нормативно осложнено необходимостью дачи Президентом РФ поручения, во-вторых, следует учитывать, что процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путём *координации* интересов всех её участников<sup>55</sup>, т. е. согласительные процедуры есть, по сути, способ разрешения различного рода конфликтов в контексте координации.

В процессе согласительных процедур полномочный представитель выступает своего рода «регулирующим», призванным направить в нужное русло деятельность указанных органов, привести их деятельность в состояние, при котором обеспечивается необходимое взаимодействие. Следовательно, организацию согласительных процедур следует рассматривать не в качестве отдельной функции, а в качестве инструмента координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, облечённого в правовую форму конкретного полномочия.

Хотя существует и иная точка зрения на природу согласительных процедур, проводимых полномочными представителями. М. А. Лапина рассматривает эту категорию в качестве элемента системы предупреждения конфликтных ситуаций в деятельности органов власти федерального, регионального и местного уровней<sup>56</sup>. Позиция М. А. Лапиной не содержит принципиального различия от обозначенной нами, поскольку указанная ею система

---

<sup>54</sup> Зуйков А. Российская модель института президентства по Конституции 1993 года: основные положения // Сравнит. конституц. обозрение. — 2008. — № 5 (66). — С. 36—37.

<sup>55</sup> По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы: пост. Конституц. суда Рос. Федерации от 23 апр. 2004 г. № 8-П // СЗ РФ. — 2004. — № 18. — Ст. 1833.

<sup>56</sup> См: Лапина М. А. Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти // Право и политика. — 2005. — № 10. — С. 4—17.

предупреждения конфликтных ситуаций в деятельности органов власти федерального и регионального уровней со всей очевидностью имеет своим предназначением достижение должного уровня взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Оценивая эффективность этого полномочия, следует согласиться с В. Е. Селиверстовым, который указывает на то, что в России пока очень слаба практика согласования интересов и организация взаимодействия центра и регионов. Не проработаны конкретные и установленные законом механизмы согласительных процедур, их юридические формы<sup>57</sup>, что напрямую сказывается на их действенности.

Полномочный представитель разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа. Например, в Сибирском федеральном округе была разработана новая программа социально-экономического развития Сибири до 2020 г., в которой, как сказал А. Квашнин, «чётко прописаны приоритеты развития Сибири, документ наполнен конкретными проектами и программами, реализация которых приведёт к формированию устойчивой социально-экономической системы инновационного типа»<sup>58</sup>.

Развитие любой территории — это сложный процесс, в рамках которого действуют многочисленные самостоятельные его участники — органы разных уровней и ветвей власти, субъекты хозяйствования различных форм собственности и предметов. Объединяемые в своём функционировании общим территориальным пространством, они в известных случаях испытывают потребность, изыскивают возможности и вступают в объективно необходимые взаимодействия между собой<sup>59</sup>.

В Положении определено, что разработка этих программ осуществляется совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов. Факт привлечения институтов гражданского общества к реализации функций государственной власти является объективной тенденцией развития государственности на современном этапе. Отказ от привлечения институтов гражданского общества может привести к кризису легитимности государственной власти<sup>60</sup>.

Институт полномочного представителя Президента РФ как структура, созданная для «обеспечения реализации конституционных полномочий гла-

---

<sup>57</sup> Селиверстов В. Е. Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти // Казанский федералист. — 2004. — № 2 (10). — С. 28.

<sup>58</sup> См.: Решетникова Н. Сибири прописали Стратегию // Рос. газ. — 2010. — № 65 (5144). — 30 марта. — С. 13.

<sup>59</sup> Слипечук М. В. Интеграция нового экономического пространства России: глобальный, корпоративный и региональный аспекты: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. — М., 2009. — С. 18—19.

<sup>60</sup> Шарифов М. Ш. Институт суверенитета в условиях многоуровневого управления // Констит. и муницип. право. — 2009. — № 14. — С. 18.

вы государства в пределах соответствующего федерального округа», и в соответствии с функциями, обозначенными в Указе Президента, обретает реальные очертания одного из звеньев, активно действующих в рамках реализации приоритетных национальных проектов»<sup>61</sup>, и в целом практика деятельности полномочных представителей в этой сфере выходит за рамки исключительно разработки программ, полномочные представители активно участвуют в реализации таковых. Г. С. Полтавченко заметил следующее: «достойное жилье, качественное образование, доступное медицинское обслуживание и развитое сельское хозяйство — эти сферы определил Президент РФ как первоочередные для того, чтобы каждодневная жизнь россиян улучшилась. Это значит, что на этих направлениях будут сконцентрированы усилия всех ветвей и уровней власти»<sup>62</sup>.

Социально-экономические программы, являясь результатом стратегического планирования, определяют пути развития, *обеспечивают координацию* и возможность направить усилия на приоритетные направления, что требует осуществления мер государственного регулирования социальных и экономических процессов<sup>63</sup>. Говоря другими словами, социально-экономические программы выступают в качестве своеобразного ориентира для органов государственной власти, задают динамику развития и определяют приоритетные направления.

Сказанное даёт основания определить этот элемент правового статуса в качестве своеобразного механизма, одного из средств координационной деятельности и поэтому уместно говорить о нём как о *конкретном полномочии*. Стоит заметить, что реализация этого полномочия осложнена тем, что, в целом в российской правовой действительности непонятен статус программных и доктринальных документов, под вопросом обязательность их исполнения, отсутствует соответствующий механизм, соотношение между собой и необходимое управленческое наполнение<sup>64</sup>.

Сказанное подтверждает необходимость детализации этого элемента правового статуса полномочных представителей и закрепления его в качестве полномочия в следующем виде: «разрабатывать совместно с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, межрегиональными ассоциация-

---

<sup>61</sup> Реализация приоритетных национальных проектов в Центральном федеральном округе: интернет-конференция Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном Федеральном округе Полтавченко Г. С. (15 мая 2007 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/action/conference/10095/> (дата обращения: 22.02.2010).

<sup>62</sup> Динамика и перспективы развития Центрального федерального округа: интернет-конференция полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе Полтавченко Г. С. (28 мая 2004 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.garant.ru/action/conference/10133/> (дата обращения: 21.01.2010).

<sup>63</sup> Решетникова Н. Сибири прописали Стратегию // Рос. газ. — 2010. — № 65 (5144). — 30 марта. — С. 13.

<sup>64</sup> Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект: моногр. / [Сулакшин С. С. и др.]; под общ. ред. Малчинова А. С.; Центр проблемного ан. и гос.-упр. проект. — М.: Науч. эксперт. — 2009. — С. 14.

ми экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации и иными организациями программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа».

Деятельность полномочных представителей по разработке совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа тесно переплетается с функцией Министерства регионального развития РФ по координации разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов<sup>65</sup>.

Немаловажным направлением деятельности полномочного представителя является согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти. В рамках этого направления достигается задача по обеспечению реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации.

Значимость направления объясняется тем, что государственное управление неразрывно связано с государственной службой и именно от класса работы государственных служащих в решающей степени зависит качество деятельности всех звеньев управления<sup>66</sup>.

Качество работы государства в лице государственных органов серьезно подрывается такими явлениями и факторами, как непрофессионализм государственных служащих, «кумовство» и коррупция. Коррупция как явление серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики<sup>67</sup>, и, кроме того, вызывает некоторое недоверие, отчуждение общества.

На основании Положения полномочными представителями в федеральных округах проводится активная работа по участию в формировании кадрового резерва государственных и муниципальных служащих; организация процесса повышения их квалификации. При реализации этого направления полномочный представитель, среди прочего, принимает участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа.

---

<sup>65</sup> Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации: пост. Правительства Рос. Федерации от 28 сент. 2004 г. № 501 (ред. от 30.06.2010) // СЗ РФ. — 2004. — № 40. — Ст. 3956.

<sup>66</sup> Николаев А. Г. Проблемы совершенствования государственной службы в России // Гос. власть и местн. самоупр. — 2009. — № 11. — С. 30—33.

<sup>67</sup> О национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы: указ Президента Рос. Федерации от 13 апр. 2010 г. № 460 // Рос. газ. — 2010. — № 79. — 15 апр.

Закрепление возможности участия полномочного представителя в составе комиссий по проведению конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти, руководителей федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных тому или иному федеральному органу исполнительной власти с правом решающего голоса в нормативно-правовых актах министерств, бесспорно, не придаёт этим нормам универсальности, более того излишне перегружает существующий механизм правового регулирования, и разрешение этой проблемы нам видится в их закреплении в нормативно-правовом акте, непосредственно регламентирующем правовой статус полномочного представителя. При этом видится необходимым создание возможности участия в деятельности комиссий не только самого полномочного представителя, но и подчинённых ему сотрудников аппарата.

Блок кадровых функций полномочных представителей, кроме того, включает в себя следующие направления деятельности: внесение Президенту Российской Федерации представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, Почётной грамотой Президента Российской Федерации высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, и об объявлении им благодарности Президента Российской Федерации, согласование кандидатур атаманов войсковых казачьих обществ, избранных высшими представительными органами управления этих казачьих обществ. Кроме того, полномочный представитель согласовывает направляемые в федеральные органы исполнительной власти органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, представления о награждении государственными наградами Российской Федерации, Почётной грамотой Президента Российской Федерации и об объявлении благодарности Президента Российской Федерации, а также о присвоении почётных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий.

С одной стороны, необходимость согласования представлений о награждении государственными наградами Российской Федерации, Почётной грамотой Президента Российской Федерации и об объявлении благодарности Президента Российской Федерации несколько осложняет процесс награждения, но, с другой стороны, именно благодаря сложным процедурным особенностям награждение государственными наградами более обоснованно, чем поощрение от имени органов государственной власти, местного самоуправления, объединений и организаций, а количество награждений государственными наградами намного меньше, чем количество остальных поощрений. В официальной иерархии поощрений, установленных и признаваемых государством, государственные награды занимают наиболее значительное и почётное место, считаются высшей формой поощрения. В соответствии с преамбулой Положения о государственных

наградах Российской Федерации государственные награды России являются высшей формой поощрения граждан<sup>68</sup>.

В качестве самостоятельного направления деятельности полномочного представителя в Положении закреплено его участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа. Здесь мы вновь сталкиваемся с неправильным определением места категории в структуре правового статуса полномочного представителя, поскольку «принятие участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа» прямо вытекает из смысла ранее рассмотренных нами направлений деятельности, подразумеваемо их сущностью. Так, например, реализация такой функции, как обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, со всей очевидностью невозможно без участия в их деятельности и, соответственно, подлинное место этой правовой категории в перечне полномочий представителя, т. е. в качестве конкретного средства осуществления деятельности полномочными представителями — полномочия, которое нашло своё закрепление в Положении, правда, в усечённом виде: Полномочный представитель имеет право направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа. В указанной формулировке не содержится указания на возможность непосредственного участия полномочного представителя, что показывает необходимость детализации этой нормы.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат полномочного представителя, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. Стоит заметить, что Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе исчерпывающе не раскрывает состав аппарата и тем самым допускает вариативный подход к решению этого вопроса, но при этом структура и штатная численность аппарата полномочного представителя утверждается Руководителем Администрации Президента РФ.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какие задачи стоят перед полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах?
2. Обозначьте основные направления деятельности полномочных представителей Президента в федеральных округах.
3. Каков механизм проведения процедур согласования?

---

<sup>68</sup> Трофимов Е. В. Понятие и правовое значение государственных наград // Совр. право. — 2006. — № 7. — С. 58.

### § 3. КОНТРОЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ

Как справедливо указывает К. В. Черкасов, среди основных задач, функций и прав полномочных представителей особое практическое значение приобретают их контрольные полномочия, без должного осуществления которых значительно повысить результативность деятельности государственного аппарата вряд ли представляется возможным<sup>69</sup> и поэтому, по нашему мнению, они заслуживают отдельного рассмотрения.

Необходимость создания федеральных округов и наделение их руководителей контрольными полномочиями по отношению к региональным органам власти следовала из интересов сохранения единства государства<sup>70</sup>. Хочется добавить, что значимость контрольных функций полномочных представителей обусловлена федеративной природой России и необходимостью разрешения проблем, препятствующих установлению и укреплению единого правового пространства.

Проблемы правового регулирования федеративных отношений, которые напрямую зависят от качества принимаемых субъектами Российской Федерации нормативно-правовых актов детерминированы тем, что обладая широкими правами в области законодательства, республики, края, области, автономные округа зачастую вторгаются в предметы федерального ведения или в федеральные полномочия в рамках предметов совместного ведения федерации и её субъектов<sup>71</sup>.

В соответствии с Положением полномочный представитель организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе.

А. М. Тарасов указывает, что в осуществлении контрольной деятельности за исполнительной властью, включая правоохранительные органы, реально действующая система координации и взаимодействия контрольных органов в стране не сформирована. Существует скорее совокупность автономно действующих контрольных органов и их подразделений и определённый массив нормативных правовых актов. Вышесказанное означает, что система взаимодействия контрольных институтов в России нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании, включая создание единого координирующе-

---

<sup>69</sup> Черкасов К. В. Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Гос. власть и местн. самоупр. — 2009. — № 4. — С. 22—25.

<sup>70</sup> Добрынин Н. М. Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма: теория и практика // Конституц. и муницип. право. — 2005. — № 6. — С. 9.

<sup>71</sup> Митусова И. А. Устав субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — С. 4.

го центра<sup>72</sup>. Существует мнение, что президентская власть, обеспечивающая централизацию контрольно-управленческих функций государства, призвана иметь системный характер<sup>73</sup>.

Нельзя не согласиться с этой точкой зрения, поскольку только единство действий способно качественно повысить результативность контрольной деятельности<sup>74</sup>.

Организация контроля подразумевает широкий спектр действий: инициирование и координация контрольных мероприятий, создание необходимых условий для их осуществления. В данной ситуации обратимся к научным разработкам Ю. А. Тихомирова, который в своём капитальном труде, посвящённом теории компетенции обозначает полномочие по организации, т. е. деятельности по созданию условий, поддержанию, стимулированию в качестве властного<sup>75</sup>, и здесь можно согласиться с мнением К. В. Черкасова, который указывает, что применительно к компетенции полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах можно говорить о властности, но не тождественной подчинённости<sup>76</sup>.

Полномочия Президента как главы государства, закреплённые Конституцией (ст. 80), а также Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 32), фактически определяют целесообразность координации именно Президентом всех государственных контрольных органов<sup>77</sup>. Наличие функции по организации контроля позволяет использовать ресурс всех государственных контрольных органов страны в целях обеспечения общегосударственных интересов и символизирует главенствующую роль президентского контроля<sup>78</sup>.

Однако здесь мы также сталкиваемся с проблемой нечёткой формулировки функции: в Положении указано, что полномочный представитель *организует* контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных прог-

---

<sup>72</sup> Тарасов А. М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля — стратегия сегодняшнего дня // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.02.2010).

<sup>73</sup> Семенов А. В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (вопросы теории и конституционно-правового регулирования)... С. 4.

<sup>74</sup> Степашин С. В. Государственный финансовый контроль в России: прошлое, настоящее и будущее // Гос. власть и местн. самоупр. — 2006. — № 5. — С. 14.

<sup>75</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001. — С. 56—57.

<sup>76</sup> Черкасов К. В. К вопросу о государственно-правовой природе института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Конституц. и муницип. право. — 2008. — № 24. — С. 17.

<sup>77</sup> См.: Тарасов А. М. Региональный президентский контроль: вопросы совершенствования // Журн. рос. права. — 2002. — № 5. — С. 42—49.

<sup>78</sup> Там же.

рамм в федеральном округе, что не предполагает осуществления контроля самим полномочным представителем.

В соответствии с Положением полномочный представитель 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 гражданина.

В случае, если нарушения допущены территориальными органами федерального органа исполнительной власти, полномочный представитель вправе внести в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о применении мер дисциплинарного взыскания к руководству территориальных органов, что является по своему характеру контрольным полномочием, поскольку контрольные органы имеют право ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях<sup>79</sup>. Сказанное подтверждает наличие собственно контрольных полномочий и соответственно контрольных функций у полномочных представителей Президента.

Внесение Президенту Российской Федерации предложений 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 гражданина формально определено в Положении в качестве направления деятельности полномочных представителей. Разумеется, контроль как вид деятельности, реализуется через установленные правовые формы и определённые правовые механизмы. В учебной литературе указывается, что в содержание контроля входит, среди прочего, принятие мер по предотвращению нарушений законности, пресечению противоправной деятельности<sup>80</sup>. Считаем, что представление Президенту Российской Федерации предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов есть мера реагирования на выявленные в процессе контроля нарушения, являющаяся одной из завершающих стадий контроля. Другими словами, эта деятельность охвачена смыслом контрольной функции. Поэтому более разумно определить этот элемент правового статуса полномочных представителей в качестве конкретного полномочия.

Как мы убедились, полномочный представитель обладает подлинно контрольными полномочиями, т. е. реализует собственно контрольные пол-

---

<sup>79</sup> См.: *Тарасов А. М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журн. рос. права. — 2002. — № 1. — С. 26—36.

<sup>80</sup> См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учеб. для вузов. — М.: Изд-во НОРМА, 2001. — С. 608.

номочия. Таким образом, можно констатировать, что существующая трактовка контрольной функции несколько некорректна, поскольку не отражает всего круга фактически реализуемых полномочий в сфере государственного контроля и поэтому требует своего нормативного разрешения.

Полномочный представитель согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа. Необходимо учитывать, что контроль как системная деятельность компетентных органов включает в себя и превенцию, т. е. деятельность по предотвращению нарушений законодательства, различных злоупотреблений при реализации органами государственной власти своих полномочий.

Безусловно, деятельность полномочных представителей по согласованию проектов решений направлена на предотвращение нарушений, и в этом свете оно представляется контрольным по своему характеру, однако здесь необходимо учитывать, что именно *посредством* согласования решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа достигаются задачи контроля. Рассматриваемый элемент правового статуса является формально функцией, однако это не соответствует его содержанию и предназначению, соответственно, более правильно было бы определить его в качестве конкретного полномочия.

Таким образом, нельзя не заметить слишком усечённой трактовки контрольной функции в Положении, более адекватного звучания которой можно было добиться, определив, что полномочный представитель *организует и осуществляет* контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе, а согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатур для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти более правильно определить в качестве конкретного полномочия.

При исполнении контрольных функций полномочный представитель наделён необходимым правовым инструментарием — он правомочен:

— запрашивать необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;

— направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

— пользоваться банками данных Администрации Президента РФ и федеральных органов государственной власти;

— организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

— привлекать сотрудников Контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа.

Возможность привлечения сотрудников Контрольного управления Президента Российской Федерации, а в необходимых случаях и сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа, даёт возможность проводить всесторонние проверки. Кроме того, существует практика участия по поручению Президента РФ органов прокуратуры в проведении проверок совместно с полномочными представителями в федеральных округах и Контрольным управлением Президента РФ<sup>81</sup>.

Неоднозначной по своему наполнению функцией полномочного представителя является деятельность по взаимодействию с Контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации. Нельзя не отметить её утилитарный характер, более того, как мы полагаем, содержание этой функции охватывается смыслом ранее обозначенной функции по организации и осуществлению контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе, т. е. происходит дублирование функций путём дробления, что само по себе не представляется целесообразным, поскольку «перегружает» нормативный документ.

Вызывает интерес правовая природа контрольных функций полномочных представителей. В силу того, что правовой статус полномочных представителей произведен от правового статуса Президента РФ, необходимо знать, что в Российской Федерации Президент относится к неспециализированным

---

<sup>81</sup> См., напр.: *Александрова В. А.* Соблюдение законодательства о борьбе с коррупцией // *Законность*. — 2010. — № 5. — С. 9—13.

органам конституционного контроля<sup>82</sup>, а следовательно, и сами полномочные представители осуществляют конституционный контроль, правда, в очень усечённом виде.

Как указывает Ю. М. Козлов, контроль, являясь одной из основных функций управленческой деятельности, проявляется в различных формах в процессе реализации власти. В соответствии с выделенными им формами контроля, контрольная деятельность полномочного представителя Президента РФ может быть охарактеризована следующим образом<sup>83</sup>:

1) контрольные полномочия представителей распространяются на всю систему органов исполнительной власти в границах федерального округа, что является признаком общего контроля;

2) поскольку отсутствуют отношения подчинённости между полномочными представителями и подконтрольными органами, то контрольная деятельность представителей может быть охарактеризована как надведомственная.

Необходимо заметить, что в теории конституционного права поднимаются вопросы расширения круга контрольных полномочий полномочных представителей. Так, например Ж. И. Овсепян полагает, в Российской Федерации основным гарантом исполнения решений Конституционного Суда РФ по «вертикали» власти должен стать Президент РФ, и механизм осуществления президентских полномочий в этой ситуации мог бы опираться на институт полномочных представителей Президента в федеральных округах<sup>84</sup>, что подразумевает появление у них новых контрольных полномочий.

Представляется возможным подвести некоторые предварительные итоги исследования о месте полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в механизме государства. Предшествующие рассуждения приводят к общему выводу о том, что полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, обладая подлинно властными полномочиями, фактически выступают в качестве разновидности органов, предусмотренных Конституцией России, а не в качестве подразделений Администрации Президента России, представляют собой относительно организационно обособленные государственные органы в структуре механизма реализации пре-

---

<sup>82</sup> Харитонова Н. Н. Правовое регулирование осуществления конституционного контроля в Российской Федерации: системно-функциональные и федеративные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 15.

<sup>83</sup> Козлов Ю. М. Административное право... С. 541.

<sup>84</sup> Овсепян Ж. И. О взаимодействии органов государственной власти в Российской Федерации в сфере исполнения решений, принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: матер. Всерос. совещ. (Москва, 22 марта 2001 г.) / Под. ред. М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Андреева. — М.: Формула права, 2001. — С. 157—158.

зидентской власти, в пределах своих полномочий независимы и подчиняются единственно главе государства. Так же в эту пользу говорит и наличие у них аппаратов, содействующих им в реализации их полномочий.

Разумеется, реализация многочисленных полномочий Президента РФ потребовала создания вспомогательных органов при Президенте РФ. Их можно определить как образованные и функционирующие при Президенте РФ в установленном порядке государственные и негосударственные, координационные, совещательные, и консультационные органы, осуществляющие научную, правовую, организационную и иную квалифицированную правовую помощь Президенту РФ, которые действуют в пределах отведённых Президенту РФ полномочий и не обладают правом издавать от своего имени нормативные правовые акты<sup>85</sup>, причём указанные органы тесно переплетаются с категорией «аппарат главы государства».

Аппарат главы государства представляет собой систему органов, с помощью которых глава государства осуществляет государственную власть, выполняет основные функции главы государства, достигает стоящие перед ним на различных этапах развития государства цели и задачи. Аппарат главы государства является составным элементом института главы государства независимо от формы правления. С его помощью осуществляется управление государственными и отчасти общественными делами<sup>86</sup>.

Таким образом, полномочные представители Президента РФ в федеральном округе непосредственно связаны со статусом Президента, и в этом качестве они выступают как составляющие аппарата главы государства.

В соответствии с Положением о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе они выполняют задачи и функции, которые определены им как государственным органам. Анализ конституционно-правового статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе показал, что они, будучи конституционным федеральным государственным органом, являются вспомогательными органами — составляющей аппарата главы государства, обладающими определённой самостоятельностью в системе государственных органов.

Итак, результаты проведённой работы показали наличие значительного количества юридических несоответствий в правовом статусе полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе, несовершенство юридической техники, под которой необходимо понимать способы и приёмы изложения содержания и структуры, обеспечивающие чёткость, ясность, определённую текст, его внутреннюю логику<sup>87</sup>, что напрямую говорит о том,

---

<sup>85</sup> *Иксанов И. С.* Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — С. 11.

<sup>86</sup> *Иксанов И. С.* Аппарат главы государства // Конституц. и муницип. право. — 2007. — № 3. — С. 24.

<sup>87</sup> О законопроектной деятельности в Республике Бурятия: закон Р-ки Бурятия от 19 июня 1996 г. № 321-1 (ред. от 07.05.2010) // Бурятия. — 1996. — № 138. — 25 июля.

что на первоначальном этапе подготовки нормативно-правового акта не были должным образом учтены следующие моменты: насколько адекватно отражает использованная терминология сущностную сторону рассматриваемого института, как впишется конкретная правовая норма в систему института.

Стандартами качества нормативного правового текста, среди прочего, является его связанность и последовательность. Любой текст может называться таковым, если его составляющие взаимосвязаны и согласованны. Так же следует помнить, что от качества текста, точности и ясности стиля зависят юридическая отточенность и последовательность регламентирования фактических отношений. Непоследовательность положений нормативного правового акта ведёт к непоследовательности, хаосу юридических поступков, перерастающих в свою противоположность — произвол<sup>88</sup>.

Таким образом, в нашей ситуации можно говорить о существовании в Положении ряда правовых дефектов, выражающихся во внутренних противоречиях правовых норм, технических упущениях, нелогичной последовательности, несогласованности и неоднородности нормативного материала, включённого в правовой акт, наличии противоречий между частями нормативного правового акта<sup>89</sup>.

Вышеизложенное говорит о существующей необходимости приведения в надлежащее состояние как внутренней формы права (т. е. структуры изучаемого института, вбирающей в себя его внутреннюю организацию и способы связи элементов), так и внешней (документальное закрепление)<sup>90</sup>. Несомненно, нечёткий правовой статус института полномочных представителей и размытость осуществляемых им функций не могут не сказаться на его эффективности, если не сейчас, то — в последующем. Разумеется, эффективность правового регулирования зависит не только от «качества» нормативного материала, но и от процессов реализации права, а также от особенностей его восприятия со стороны общественного правосознания в целом<sup>91</sup>, поэтому необходимо воздерживаться от абсолютизации значимости разрешения этой проблемы путём приведения в надлежащее состояние нормативной базы.

---

<sup>88</sup> См.: Юридическая техника: учеб. пособ. по подготовке законопроектов и иных нормат. правовых актов органами исполнит. власти / Ин-т закон-ва и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; под ред. член-корр. Т. Я. Хабриевой, проф. Н. А. Влащенко. — М.: Эксмо, 2010. — С. 46—58.

<sup>89</sup> См.: Овсяян Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Конституц. и муницип. право. — 2007. — № 15. — С. 10—16; Максимова Е. В. К вопросу о приемах юридической техники, применяемых при изложении нормативно-правовых предписаний федеральными органами власти // Юрид. мир. — 2009. — № 5. — С. 60—63.

<sup>90</sup> Оль П. А. Правопонимание: от плюрализма к двуединству: моногр. / П. А. Оль. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005 — С. 185—187.

<sup>91</sup> Калинин А. Ю. Правообразование в России: понятийно-категориальный аппарат и структурно-функциональный состав: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2010. — С. 18.

Надеемся, что указанные недостатки будут учтены законодателем при принятии необходимого закона, ведь, как справедливо указывает Р. К. Надев, хороший закон отличается чёткой структурой, все его разделы, главы, статьи, пункты и подпункты, части имеют самостоятельные предметы регулирования, им присущи взаимосвязь и внутренняя логика<sup>92</sup>.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляют собой контрольные полномочия полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах?

2. Какова правовая природа контрольных полномочий полномочных представителей? Соотношение органов «Администрация Президента РФ» и полномочных представителей Президента РФ.

3. Что такое «аппарат главы государства», какова его структура и правовые основы деятельности?

#### **§ 4. ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Заслуживает отдельного рассмотрения направления деятельности полномочного представителя, затрагивающие работу правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел. В качестве таковых, исходя из формулировок, содержащихся в Положении о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе можно отнести:

— обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

— анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, внесение Президенту РФ соответствующих предложений;

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

— организация контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений, поручений и указаний Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Феде-

---

<sup>92</sup> *Надев Р. К.* Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе: учеб. пособ. — М.: Изд-во МГУ, 2005. — С. 63.

рации, а также за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

— согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа;

— согласование материалов о присвоении высших воинских и высших специальных званий;

— вручение в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации государственных наград Российской Федерации, Почётных грамот Президента Российской Федерации, а также объявление поощрений в виде благодарности Президента Российской Федерации;

— организация 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;

— взаимодействие 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.

Как известно, «координация — одна из общеуправленческих функций, имеющая своей целью обеспечение согласованности совместной деятельности, и она практически невозможна без реализации юридически властных полномочий надведомственного характера, которыми наделяется исполнительный орган, выступающий в роли координатора»<sup>93</sup>. При реализации данной функции полномочный представитель выступает своего рода «регулирующим», призванным направить в нужное русло деятельность указанных органов, привести их деятельность в состояние, при котором обеспечивается необходимое взаимодействие.

Представляется, что реализации второго обозначенного направления деятельности полномочных представителей — анализ эффективности деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, внесение Президенту РФ соответствующих предложений, способствует тот факт, что полномочные представители, находясь ближе к региону и будучи независимыми от правоохранительных органов, имея возможность аккумулировать информацию, получаемую из других органов, знают сложившуюся в нём обстановку. На этой основе они могут сделать всесторонний анализ и вынести на более высокий уровень имеющиеся проблемы и недостатки в деятельности правоохранительных органов.

Ранее нами был сделан вывод о наличии у полномочных представителей Президента РФ собственно контрольных полномочий и, соответственно, контрольных функций, который применим и к правоохранительным органам.

---

<sup>93</sup> Козлов Ю. М. Административное право... С. 256.

Принципиально важным в данном направлении является недопущение дублирования данной функции (например, прокурорского надзора). Представляется, что указанный механизм контроля должен приводиться в действие в исключительных случаях, когда иные имеющиеся правовые средства (прокурорский надзор, парламентский и судебный контроль) не принесли должного результата.

Как уже отмечалось ранее, «в осуществлении контрольной деятельности за исполнительной властью, включая правоохранительные органы, реально действующая система координации и взаимодействия контрольных органов в стране не сформирована. Существует скорее совокупность автономно действующих контрольных органов и их подразделений и определённый массив нормативных правовых актов. Вышесказанное означает, что система взаимодействия контрольных институтов в России нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании, включая создание единого координирующего центра»<sup>94</sup>.

Заслуживает особого рассмотрения функция полномочного представителя по организации взаимодействия правоохранительных органов с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными объединениями. Весь правовой инструментарий полномочных представителей при реализации данного направления направлен на обеспечение системного единства правоохранительных органов с иными органами власти и органами местного самоуправления, достижению должного уровня их взаимодействия и содействию развития гражданского общества в России. Другими словами, при реализации данной функции перед полномочными представителями стоит задача согласовать интересы и организовать взаимодействие между различными государственными органами, тем самым кардинально улучшив деятельность государственных органов. Отметим, что существует мнение, что президентская власть, обеспечивающая централизацию контрольно-управленческих функций государства, призвана иметь системный характер<sup>95</sup>.

По мнению К. А. Максимовой<sup>96</sup> главной формой взаимодействия полномочного представителя Президента РФ и правоохранительных органов в федеральном округе могли бы стать обязательные консультации, которые не исключают, а предполагают ведущую роль полпредов Президента РФ.

Деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах по согласованию проектов решений федеральных органов

---

<sup>94</sup> *Тарасов А. М.* Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля — стратегия сегодняшнего дня // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.07.2017).

<sup>95</sup> *Семенов А. В.* Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (вопросы теории и конституционно-правового регулирования) ...С. 4.

<sup>96</sup> *Максимова К. А.* Конституционно-правовые аспекты взаимодействия полномочных представителей Президента РФ с правоохранительными органами. Актуальные направления научного поиска [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://naukarus.com/konstitucionno-pravovye-aspekty-vzaimodeystviya-polnomochnyh-predstaviteley-prezidenta-rf-s-pravoohranitelnyimi-organami-> (дата обращения: 30.10.2017).

государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа и материалов о присвоении высших воинских и высших специальных званий можно определить как превентивную сторону контрольной функции, т. е. направленную на предотвращение различного рода нарушений, путём проверки проектов управленческих решений. «За счёт более тщательного отбора управленческих повысится эффективность деятельности государственных органов»<sup>97</sup>. При реализации этого направления полномочные представители призваны выступить в качестве своего рода «фильтра», посредством которого достигается задача по обеспечению реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации.

Показательны требования обязательного учёта мнения полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе при предварительном рассмотрении кандидатур на должности судей федеральных судов; возможность включения их и сотрудников их аппаратов с правом решающего голоса в составы комиссий по проведению конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти, руководителей федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных тому или иному федеральному органу исполнительной власти; возложение на них ответственности за рекомендации высшим должностным лицам субъектов России по созданию региональных резервов управленческих кадров<sup>98</sup>.

Такие функции, как вручение в федеральном округе по поручению Президента Российской Федерации государственных наград Российской Федерации, Почётных грамот Президента Российской Федерации, а также объявление о поощрении в виде благодарности Президента Российской Федерации и вручение по поручению Президента Российской Федерации удостоверений судей судьям арбитражных судов субъектов Российской Федерации, федеральных можно охарактеризовать исключительно как представительские.

В целом, рассмотренные направления деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах можно охарактеризовать как организационно-направляющие.

Анализ имеющегося у полномочных представителей правового инструментария наглядно показывает наличие у последних реальной возможности влияния на эффективность деятельности правоохранительных органов. Так, полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе наделён следующими правами:

— запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов мест-

---

<sup>97</sup> Барциц И. Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журн. рос. права. — 2008. — № 6. — С. 27.

<sup>98</sup> Черкасов К. В. «Кадры решают все», или Некоторые аспекты осуществления кадровых полномочий Президента РФ на местном уровне // Конституц. и муницип. право. — 2009. — № 19. — С. 23.

ного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;

— направлять своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

— организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

— направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти и должностных лиц жалобы и обращения граждан;

— вносить в соответствующие правоохранительные органы предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

— образовывать совещательные и консультативные органы;

— полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа.

В качестве примера органа, образованного по инициативе полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе можно привести Совет по вопросам безопасности, противодействию коррупции и экстремизму при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (далее — Совет). Данный орган является совещательным органом, координирующим деятельность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и организующим их взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Западного федерального округа, органами местного самоуправления по обеспечению безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, созданным в целях проведения единой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, противодействия коррупции и экстремизму в Северо-Западном федеральном округе. В состав Совета входят представители аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, правоохранительных органов, органов безопасности, военного управления. Нередко<sup>99</sup> представители правоохранительных органов информируют полномочных представителей о том, как идут расследования по тем или иным коррупционным делам, а особо важные преступления находятся в отдельном перечне, находящемся на определённом контроле у полпреда.

---

<sup>99</sup> См., напр.: Полномочный представитель Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе Сергей Меликов — о коррупции на Северном Кавказе и мерах противодействия ей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://tochkakipeniya.com/polnomochnyj-predstavitel-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-severo-kavkazskom-federalnom-okruge-sergej-melikov-o-korrupcii-na-severnom-kavkaze-i-merax-protivodejstviya-ey/> (дата обращения: 30.10.2017).

Вопросы для самоконтроля:

1. Чем обуславливается необходимость координации деятельности правоохранительных органов?

2. Как вы можете объяснить необходимость согласования с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа и материалов о присвоении высших воинских и высших специальных званий?

3. Какова роль полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в обеспечение системного единства правоохранительных органов с иными органами власти и органами местного самоуправления, достижению должного уровня их взаимодействия и содействию развития гражданского общества в России?

## СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### *Нормативно-правовые акты и документы*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Рос. газ. — 1993. — № 237. — 25 дек.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России от 12.04.1978 (ред. от 10.12.1992) // Вед. Верховн. Совета РСФСР. — 1978. — № 15. — Ст. 407.
3. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах: указ Президента Рос. Федерации от 29 июля 2011 г. № 1038 // СЗ РФ. — 2011. — № 31. — Ст. 4713.
4. Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 590 // СЗ РФ. — 2011. — № 19. — Ст. 2721.
5. О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: указ Президента Рос. Федерации от 11 дек. 2010 г. № 1535 // СЗ РФ. — 2010. — № 50. — Ст. 6656.
6. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010—2011 годы: указ Президента Рос. Федерации от 13 апр. 2010 г. № 460 // СЗ РФ. — 2010. — № 16. — Ст. 1875.
7. О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах: указ Президента Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 337 (ред. от 22.03.2010) // СЗ РФ. — 2005. — № 13. — Ст. 1139.
8. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 6 апр. 2004 г. № 490 (ред. от 14.01.2011) // СЗ РФ. — 2004. — № 15. — Ст. 1395.
9. Об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 (ред. от 17.02.2010) // Рос. газ. — 2004. — № 63. — 27 марта.
10. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: указ Президента Рос. Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (ред. от 07.09.2010) // СЗ РФ. — 2000. — № 20. — Ст. 2112.
11. Об Управлении Президента Российской Федерации по координации деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 1 сент. 1997 г. № 958 // СЗ РФ. — 1997. — № 36. — Ст. 4126.
12. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 9 июля 1997 г. № 696 // СЗ РФ. — 1997. — № 28. — Ст. 3421.

13. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 2 окт. 1996 г. № 1412 (ред. от 17.08.2000) // СЗ РФ. — 1996. — № 41. — Ст. 4689.

14. Об Администрации Президента Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 28 июля 1995 г. № 773 // СЗ РФ. — 1995. — № 31. — Ст. 3098.

15. О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 10 июля 1994 г. № 1186 // СЗ РФ. — 1994. — № 7. — Ст. 698.

16. О представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге: указ Президента Рос. Федерации от 5 февр. 1993 г. № 186 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. — 1993. — № 6. — Ст. 481.

17. Об утверждении Положения о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге: указ Президента Рос. Федерации от 15 июля 1992 г. № 765 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. — 1992. — № 3. — Ст. 133—135.

18. Об утверждении Временного положения о представителях Президента РСФСР в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах Москве и Ленинграде: распоряжение президента РСФСР от 31 авг. 1991 г. № 33-РП // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.10.2017).

19. Об утверждении временного положения о представительствах Президента РСФСР в республиках в составе РСФСР: распоряжение президента РСФСР от 2 сент. 1991 г. № 34-РП // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.10.2017).

20. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов: пост. Правительства Рос. Федерации от 26 февр. 2010 г. № 96 // СЗ РФ. — 2010. — № 10. — Ст. 1084.

21. Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации: пост. Правительства Рос. Федерации от 28 сент. 2004 г. № 501 (ред. от 30.06.2010 г.) // СЗ РФ. — 2004. — № 40. — Ст. 3956

22. 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: пост. Правительства Рос. Федерации от 12 авг. 2000 г. № 592 // СЗ РФ. — 2000. — № 34. — Ст. 3473.

23. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р // СЗ РФ. — 2010. — № 33. — Ст. 4444.

### *Судебная практика*

24. По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела: пост. Конституц. суда Рос. Федерации от 1 дек. 1999 г. № 17-П // Рос. газ. — 1999. — № 249-250. — 16 дек.

25. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: пост. Конституц. суда Рос. Федерации от 27 янв. 1999 г. № 2-П // СЗ РФ. — 1999. — № 6. — Ст. 866.

26. По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утверждённого названным Указом: пост. Конституц. суда Рос. Федерации от 30 апр. 1996 г. № 11-П // СЗ РФ. — 1996. — № 19. — Ст. 2320.

27. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооружённых формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 года № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооружённых формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 года № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации: пост. Конституц. суда Рос. Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П // СЗ РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3424.

### *Монографии, учебники, учебные пособия, сборники*

28. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность: 2-е изд. — М.: РЮИД. 2000. — 528 с.

29. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М., 2007. — 784 с.

30. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов. — М.: Из-во НОРМА, 2001. — 640 с.

31. Государственное право Российской Федерации: учебник / Под ред. О. Е. Кутафина. — М., 1996.
32. Дедов Д. И. Юридический метод: [научное эссе] / Д. И. Дедов. — М.: Волтерс Клувер, 2010. — 160 с.
33. Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет-проект: моногр. / [Сулакшин С. С. и др.]; под общ. ред. Малчинова А. С.; Центр проблемного ан. и гос.-упр. проект. — М.: Науч. эксперт, 2009.
34. Кашанина Т. В. Юридическая техника: учеб. / Т. В. Кашанина. — М.: Эксмо, 2007. — 512 с.
35. Козлов Ю. М. Административное право: учеб. — М.: Юристъ, 2005. — 554 с.
36. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: учеб. пособ. / Н. М. Добрынин. — Новосибирск: Наука, 2007.
37. Конституция и доктрины России современным взглядом / матер. Всерос. науч. конф. (Москва, 17 марта 2009 г.) — М.: Науч. эксперт, 2009. — 496 с.
38. Краснов М. А., Кряжков В. А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. — М., 2006.
39. Марино И. Президент и основной закон России. Отцы-основатели Конституции: правовые позиции. — М.: Изд-во «АЛМИ», 2006. — 328 с.
40. Мазуров В. Ю. Федеральные округа в системе территориального устройства России: моногр. / В. Ю. Мазуров. — М.: ООО «Изд-во «Элит», 2011. — 224 с.
41. Мосин С. А. Презумпции и принципы в конституционном праве Российской Федерации / С. А. Мосин. — М.: Юстицинформ, 2009. — 112 с.
42. Надев Р. К. Правовая экспертиза законопроектов в Государственной Думе: учеб. пособ. — М.: Изд-во МГУ, 2005.
43. Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под. ред. д-ра филол. наук, проф. Н. Ю. Шведовой. — 14-е изд., стер. — М.: Рус. яз., 1983.
44. Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: матер. Всерос. совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / Под. ред. М. А. Митюкова, С. В. Кабышева, В. К. Бобровой и С. Е. Андреева. — М.: Формула права, 2001.
45. Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации: сб. матер. учеб. науч.-практ. конф. — Ростов-н/Д.: Изд. дом «Проф-Пресс». — 352 с.
46. Проблемы правового регулирования федеративных отношений в России: матер. межрегион. науч.-практ. конф. (г. Улан-Удэ, 2 апр. 2004 г.) — Улан-Удэ, 2004.

47. Российская юридическая энциклопедия. — М.: Изд. дом ИНФРА-М., 1999. X. — 1110 с.

48. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001. — 355 с.

49. Федерализм и этническое разнообразие в России: сб. ст. / С. Аккиева, Я. Ваславский, И. Габдрафиков и др.; под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманн-Грюдера. — М.: Рос. полит. энцикл., 2010. — 216 с.

50. Юридическая техника: учеб. пособ. по подготовке законопроектов и иных нормат. правовых актов органами исполнит. власти / Ин-т закон-ва и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; под ред. член-корр. Т. Я. Хабриевой, проф. Н. А. Власенко. — М.: Эксмо, 2010. — 272 с.

#### *Диссертации и авторефераты*

51. Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.

52. Калинин А. Ю. Правообразование в России: понятийно-категориальный аппарат и структурно-функциональный состав: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2010.

53. Меркулов Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2007.

54. Митусова И. А. Устав субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.

55. Никифоров А. В. Конституционно-правовой механизм осуществления федеральной государственной власти на территории Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.

56. Николенко А. Э. Принципы разделения властей и единства государственной власти в конституционно-правовой доктрине и практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2006.

57. Панов А. А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.

58. Плеханова Л. Н. Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны Конституции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2004.

59. Савин В. И. Диалектика процессов децентрализации и новой централизации Российского федерализма конца XX — начала XXI вв. (конституционно-правовой опыт развития): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Ростов-н/Д., 2007.

60. Саурин А. А. Институт полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (на опыте Южного федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-н/Д., 2004.

61. Сахле М. А. Взаимоотношения Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.

62. Семенов А. В. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2004.

63. Скуратов Д. Ю. Некоторые проблемы участия Президента Российской Федерации в правотворческом процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.

64. Слипенчук М. В. Интеграция нового экономического пространства России: глобальный, корпоративный и региональный аспекты: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — М., 2009.

65. Харитоновна Н. Н. Правовое регулирование осуществления конституционного контроля в Российской Федерации: системно-функциональные и федеративные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.

66. Черкасов К. В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2009.

67. Черкасов К. В. Конституционно-правовой статус института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2003.

68. Шариков В. Н. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе: правовой статус и функции (на примере Центрального федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.

#### *Статьи в периодической печати*

69. Барциц И. Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы Российской Федерации // Журн. рос. права. — 2008. — № 6. — С. 21—30.

70. Бобылева К. Н. Становление и развитие института президента в Российской Федерации // Актуальн. проблемы рос. права. — 2007. — № 1 (4). — С. 87—92.

71. Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве. // Вестн. Моск. ун-та. Сер.: Право. — 1998. — № 3. — С. 3—20.

72. Гензюк Э. Е. О некоторых признаках государственного управления // Рос. юст. — 2007. — № 5. — С. 40—42.

73. Добрынин Н. М. Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма: теория и практика // Конституц. и муницип. право. — 2005. — № 6. — С. 8—11.

74. Зорькин В. Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнит. конституц. обозрение. — 2008. — № 4 (65). — С. 7—20.

75. Зуйков А. В. Политика в рамках права: «правила игры» для Президента // Конституц. и муницип. право. — 2010. — № 2. — С. 25—31.

76. Зуйков А. Российская модель института президентства по Конституции 1993 года: основные положения // Сравнит. констит. обозрение. — 2008. — № 5 (66). — С. 35—52.

77. Иксанов И. С. Аппарат главы государства // Констит. и муницип. право. — 2007. — № 3. — С. 20—24.

78. Лапина М. А. Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти // Право и политика. — 2005. — № 10. — С. 4—7.

79. Максимова Е. В. К вопросу о приёмах юридической техники, применяемых при изложении нормативно-правовых предписаний федеральными органами власти // Юрид. мир. — 2009. — № 5. — С. 60—63.

80. Овсепян Ж. И. Пробелы и дефекты как категории конституционного права // Констит. и муницип. право. — 2007. — № 15. — С. 10—16.

81. Решетникова Н. Сибири прописали Стратегию // Рос. газ. — 2010. — № 65 (5144). — 30 марта. — С. 13.

82. Селиверстов В. Е. Современные тенденции федерализма и региональной политики в России в условиях укрепления вертикали власти // Казанский федералист. — 2004. — № 2 (10). — С. 23—39.

83. Скуратов Ю. И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 года: поправки в конституцию или конституционная реформа? // Рос. юрид. журн. — 2009. — № 3. — С. 40—47.

84. Трофимов Е. В. Понятие и правовое значение государственных наград // Совр. право. — 2006. — № 7. — С. 52—58.

85. Черкасов К. В. Кадры решают всё, или Некоторые аспекты осуществления кадровых полномочий Президента России на местном уровне // Гос. власть и местн. самоупр. — 2011. — № 5. — С. 22—25.

86. Черкасов К. В., Ишеков К. А. Специфика участия органов межрегионального государственного управления в реализации Конституции России // Вопросы рос. и междунар. права. — 2011. — № 1. — С. 48—55.

87. Черкасов К. В. «Кадры решают всё», или Некоторые аспекты осуществления кадровых полномочий Президента РФ на местном уровне // Констит. и муницип. право. — 2009. — № 19. — С. 23.

88. Черкасов К. В. Контроль как основное направление деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Гос. власть и местн. самоупр. — 2009. — № 4. — С. 22—25.

89. Черкасов К. В. К вопросу о государственно-правовой природе института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Констит. и муницип. право. — 2008. — № 24. — С. 16—20.

90. Черкасов К. В. О вопросе институционализации правового статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Рос. юст. — 2006. — № 9. — С. 59—60.

91. Шарифов М. Ш. Институт суверенитета в условиях многоуровневого управления // Констит. и муницип. право. — 2009. — № 14. — С. 17—19.

*Учебное издание*

**Скоробогатова** Виктория Владимировна,  
**Цыреторов** Алексей Иванович,  
**Деранжулина** Елена Геннадьевна

**ФУНКЦИИ ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА  
РОССИИ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ ПО КОНТРОЛЮ  
НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Редактор  
А. В. Андреев

Подписано в печать 02.11.2018 г.

Усл. печ. л. 3,25

Тираж 60 экз.

Формат 60 x 84/16

Заказ № 77

НИ и РИО ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России»,  
ул. Лермонтова, 110