

На правах рукописи

ТИМОХИН Николай Валерьевич

**КООРДИНАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ
В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2010

Диссертация выполнена в Поволжском кооперативном институте (филиале) АНО ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации»

Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент
АННЕНКОВА Виктория Геннадьевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
ТОЛКАЧЕВ Константин Борисович

доктор юридических наук, профессор
МАМОНОВ Вадим Васильевич

Ведущая организация — **Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»**

Защита состоится «26» ноября 2010 г. в «13» часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций ДМ 513.002.04 при АНО ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации» по адресу: 141014, Московская обл. г. Мытищи, ул. В.Волошиной, 12/30, зал диссертационных советов (корпус 4, комн. 235).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке АНО ВПО Центросоюза РФ «Российский университет кооперации», автореферат размещен на официальном сайте www.ruc.su.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2010 г.

Ученый секретарь
совета по защите докторских и
кандидатских диссертаций ДМ 513.002.04,
кандидат юридических наук, доцент

В.А. Медведев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время в Российской Федерации продолжают государственные преобразования, направленные на укрепление властной вертикали и повышение эффективности государственного управления. В Послании Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев отметил необходимость всесторонней модернизации, «основанной на ценностях и институтах демократии»¹.

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. По ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно отстает не только от развитых стран, но и от большинства стран Восточной Европы. Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), оценивающему эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга².

В современных условиях глобального финансово-экономического кризиса существует объективная необходимость укрепления позиций России не только в международных политических, но и социально-экономических процессах, что обуславливает предъявление новых требований к качеству и эффективности государственного управления, в том числе в части согласованности действий всех органов публичной власти. «Реформирование системы государственного управления в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны», – определено в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах³.

Осмысление на государственном уровне соответствующих управленческих задач, предшествующего исторического опыта закономерно выявило объективную целесообразность укрепления

¹ См.: Российская газета. 2009. 13 ноября.

² Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах. Одобрена Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. URL: <http://www.government.ru/government/governmentactivity/>

³ Последняя редакция утверждена Распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р (см.: СЗ РФ. 2008. № 7, ст. 633).

государственного единства путем установления президентской вертикали власти. Председатель Правительства РФ В.В. Путин, выступая на расширенном заседании Государственного Совета 8 февраля 2008 г., подчеркнул, что только сбалансированная территориальная политика позволит обеспечить гармоничное развитие всей страны⁴. Доминирующим фактором в обеспечении единства государственной политики на всей территории Российской Федерации выступает упорядоченное взаимодействие органов власти всех уровней, основой которого может и должна стать четкая координационная деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

В современной России в ряду осуществляемых преобразований особое место занимает административная реформа. Одной из главных ее целей является преобразование системы и порядка работы органов исполнительной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ. Существенное внимание при реализации административной реформы в 2006–2010 гг. отводится повышению эффективности взаимодействия и координации исполнительных органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Кроме того, до настоящего времени остается проблемным оптимальное размещение по стране территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Отсутствует четкая схема их эффективного взаимодействия между собой, а также с региональными и муниципальными органами власти. Представляется, что ключевое значение в решении данных вопросов должно принадлежать полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах, обладающим координационными полномочиями в данной сфере.

Все эти обстоятельства свидетельствуют об актуальности и своевременности исследования в науке конституционного права проблем содержания, правового регулирования и реализации координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, обуславливают необходимость комплексного изучения предложенной темы исследования, определяют его теоретическое и практическое значение.

Степень разработанности темы. Проблема функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах является достаточно новой для отечественного

⁴ См.: URL:<http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/02/159528.shtml>

государствования в силу объективной причины – введения данного института в российскую практику государственного строительства только в 2000 г. Аспекты становления и развития института, изучение его роли и места в системе органов государственной власти Российской Федерации нашли отражение в работах таких ученых-правоведов, как С.А. Авакьян, В.Г. Анненкова, М.В. Баглай, И.Н. Барциц, Б.Т. Базылев, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, А.С. Булатов, Н.В. Витрук, В.В. Володин, Г.А. Гаджиев, М.В. Глигич-Золоторева, Н.М. Добрынин, В.Т. Кабышев, В.А. Карташкин, Е.И. Козлова, Г.Н. Комкова, А.Н. Кокотов, М.А. Краснов, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, А.Ф. Малый, Г.В. Мальцев, Л.С. Мамут, Ж.И. Овсепян, В.В. Полянский, В.И. Радченко, П.П. Сергун, К.В. Черкасов, В.А. Четвернин, Б.С. Эбзеев и других.

Высоко оценивая труды указанных авторов, следует признать, что в большинстве из них проблема координации деятельности органов государственной власти полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах отдельно не рассматривалась. Во многих работах акцентировалось внимание на дискуссии о конституционности и целесообразности образования на территории Российской Федерации федеральных округов и учреждении в них института полномочных представителей Президента РФ, анализировались предпосылки создания данного института и оценивались перспективы его деятельности.

Вместе с тем проблема координации в государственном управлении вызывала неизменный научный интерес в 60–80-х годах XX в. Вопросам сущности координации, её места и роли в государственном управлении посвящены научные труды таких ученых, как А.И. Казанник, Ю.М. Козлов, А.Е. Лунёв, С.Д. Могилевский, О.Ф. Мурометс, А.И. Недогреева, А.С. Щербаков и других авторов. К концу XX столетия интерес к данной теме несколько снизился, что может быть отчасти объяснено кризисными явлениями и некоторым ослаблением влияния государства на происходящие в обществе процессы, признанием необходимости повышения саморегулирующих начал гражданского общества.

В последние годы появились диссертационные работы, внесшие вклад в разработку проблемы становления и функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Среди них исследования Л.М. Кандалова «Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральных округах» (Челябинск, 2004), И.В. Сысковой «Становление, развитие и функциональное содержание института полномочных представителей

Президента Российской Федерации в федеральных округах» (Москва, 2004), В.Ю. Каткова «Федеральные округа в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ» (Москва, 2006), К.В. Черкасова «Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование» (Москва, 2009).

Несмотря на возникший научный интерес к проблеме развития и функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, вопросы правового регулирования и практического совершенствования их координационной деятельности остаются недостаточно исследованными. В современных условиях, характеризующихся кардинальным изменением правовой системы Российского государства, укреплением основ федерализма, обеспечением единства экономического и правового пространства, анализ проблем координации в деятельности органов государственной власти с позиции конституционного права приобретает особую значимость, тем более, что монографических научных исследований, посвященных изучению координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, до настоящего времени не проводилось.

Таким образом, недостаточная теоретическая разработанность и очевидность практической значимости рассматриваемой проблемы, определенная новизна и объективная потребность в совершенствовании правового регулирования координационной деятельности в системе органов государственной власти определили выбор темы, а также цель и задачи диссертационного исследования.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе реализации координационных полномочий полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Предметом исследования выступает содержание координационной деятельности, ее правовое регулирование и практика реализации полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Научная задача. В современных условиях построения правового государства, опирающегося на эффективное и качественное государственное управление, необходимо выявить особенности координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, выработать новые рекомендации и предложения, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в целях создания

условий для эффективного взаимодействия полномочных представителей Президента РФ.

Цель исследования состоит в комплексном теоретическом анализе вопросов правового регулирования и реализации координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в системе органов государственной власти.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих **задач**:

- исследовать понятие и содержание координационной деятельности, выявить ее сущность;

- проанализировать конституционно-правовое регулирование координационной деятельности в сфере исполнительной власти в Российской Федерации;

- исследовать теоретическое обоснование и конституционную природу единства системы исполнительной власти в Российской Федерации как основу координационной деятельности;

- показать значение принципа разделения властей при реализации координационной деятельности полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах;

- дать характеристику, определить генезис и правовое регулирование координационной деятельности полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе;

- выявить основные направления и проблемы взаимодействия органов публичной власти при осуществлении координационных полномочий полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе;

- определить и обосновать основные направления совершенствования правового регулирования и реализации координационной деятельности полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе.

Методологическая основа исследования. Методологические подходы к раскрытию сути различных общественных явлений достаточно разнообразны. В данном диссертационном исследовании были использованы общенаучные методы – диалектический, философский, исторический, системно-структурный, функциональный, анализа, синтеза, индукции и дедукции. Кроме того, в процессе разработки различных аспектов темы широко использовались частнонаучные методы познания – сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический и статистический, метод аналитического толкования правовых норм и другие.

Важное значение принадлежит формально-юридическому методу: применение правил юридической техники и формальной логики позволило не только проанализировать и обобщить правовой материал, но и сформулировать собственное представление о механизме координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу исследования составили Конституция РФ 1993 г., международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы и подзаконные акты федерального уровня, законодательство субъектов РФ, а также постановления и определения Конституционного Суда РФ.

Эмпирическая база диссертации включала результаты социологических исследований и статистические данные.

Научная новизна работы заключается в комплексном исследовании правового регулирования и реализации полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах координационных полномочий как самостоятельного направления в повышении эффективности государственного управления.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Под координационной деятельностью в сфере государственного управления предлагается понимать государственную, целенаправленную, легитимную, долгосрочную, связанную с внутренними функциями государства, юридически регламентированную деятельность, направленную на установление наиболее оптимального соотношения во взаимодействии органов государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, а также с общественными объединениями и гражданами.

2. На основе проведенного анализа теоретических характеристик координационной деятельности сформулирован вывод о том, что координационная деятельность полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах – это деятельность государственного органа власти, основанная преимущественно на подзаконных актах федерального значения, ориентированная на правоприменение на окружном и региональном уровне в различных сферах государственной и общественной жизни.

3. Конституционными основаниями координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах выступают закрепленные в Конституции РФ принципы конституционного строя России – принцип демократического, правового государства; принцип распространения государственного суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; принцип

разделения властей; принцип единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, а также принципы российского федерализма.

4. Анализ конституционно-правового регулирования координационной деятельности органов государственной власти позволил сделать вывод о том, что исполнительная ветвь государственной власти в России функционирует в соответствии с принципом координации. Органы государственной власти федерального и регионального уровней должны постоянно стремиться к балансу интересов, основой которого может выступать координационная деятельность. Главную роль при этом должны играть полномочные представители Президента РФ в федеральных округах.

Исключительное место полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в механизме взаимодействия органов публичной власти детерминируется наличием у них полномочий, позволяющих:

- регулировать процессы, носящие межрегиональный, межсубъектный характер;
- осуществлять контрольные функции за реализацией исполнительными органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий;
- обеспечивать координацию деятельности и соблюдение общегосударственного интереса в субъектах РФ, входящих в состав конкретного округа.

5. Координационная деятельность пронизывает всю вертикаль исполнительной ветви власти, гармонично вписывая в нее полномочия Президента РФ. Через институт полномочных представителей в федеральных округах Президент РФ реализует на региональном уровне свою компетенцию в области обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, что позволяет говорить о Президенте РФ как координаторе всей системы исполнительной власти в России.

6. Осуществление координационной деятельности полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах обеспечивает возможность оперативного взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации с Президентом России, Правительством РФ, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. При этом соблюдается баланс между координационной деятельностью полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и осуществлением федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями собственных полномочий.

7. В условиях глобального экономического кризиса особое значение приобретает своевременная реализация на местах антикризисных мероприятий, инициируемых федеральной государственной властью. На полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах возложена координация деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления по решению социально-экономических задач в регионах, входящих в соответствующий округ. В целях повышения эффективности координационной деятельности консультативно-координирующие органы указанных должностных лиц должны создаваться на основе функционально-отраслевого принципа, в соответствии с функциями полномочного представителя, которые определены указом Президента РФ.

8. Анализ действующих законодательных актов субъектов РФ о системе и структуре исполнительных органов государственной власти свидетельствует о недостаточной правовой регламентации вопросов взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней. Законы субъектов РФ в большинстве представляют собой лишь акты, закрепляющие перечни органов исполнительной власти, сферы деятельности, систему органов общей компетенции и их правовой статус. В них либо вообще не рассматриваются вопросы взаимоотношений с органами исполнительной власти Федерации, либо отсутствует конкретизация содержания и форм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Необходима определенная унификация нормативно-правовых актов субъектов Федерации в части повышения эффективности взаимодействия между органами государственной власти федерального и регионального уровней с гармоничным включением в данную схему полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

9. Представляется целесообразным наделить полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах правом правотворческой инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, а также правом внесения предложений о целесообразности принятия ими того или иного правового акта. При этом должна быть четко урегулирована процедура согласованных действий полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и органов власти субъектов Федерации. Целесообразно проведение координационных совещаний и совместных рабочих групп по подготовке проектов правовых актов, обсуждению их концепции, социально-экономических предпосылок и последствий их принятия.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется его актуальностью, научной новизной, а также выводами как общетеоретического, так и практического характера.

В частности, теоретическая значимость диссертации заключается в обосновании комплексного подхода к проблеме изучения и совершенствования координационной деятельности в системе государственного строительства как самостоятельного предмета конституционно-правового регулирования.

Практическая значимость исследования состоит в разработке и обосновании предложений, направленных на совершенствование правового регулирования форм и методов реализации координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Изложенные в диссертации положения могут быть использованы как в правотворческой деятельности, так и в практике правоприменительных органов, а также в учебном процессе при преподавании конституционного права России, ряда спецкурсов, ориентированных на изучение системы органов публичной власти Российской Федерации.

Отдельные концептуальные положения диссертации могут быть применены при разработке основополагающих моментов реформы федеративных отношений и оптимизации взаимодействия органов власти между собой.

Апробация результатов исследования осуществлена по таким направлениям:

– ключевые положения работы излагались на научно-практических конференциях различного уровня, в том числе на международных научно-практических конференциях «Трансформация федеративных отношений в современной России» (Архангельск, 5–7 сентября 2008 г.); «Конституция Российской Федерации и развитие современной российской государственности» (Саратов, 3–4 октября 2008 г.); «Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации» (Москва, 4–6 декабря 2008 г.); «Стабильная Конституция – основа эффективного государства» (Саратов, 18–19 декабря 2008 г.), «Проблемы обеспечения экономической безопасности» (Энгельс, 25 декабря 2009 г.), «Современная юридическая наука и правоприменение» (Саратов, 3–4 июня 2010 г.) и других;

– основные идеи, теоретические положения и выводы, практические рекомендации диссертации изложены в четырнадцати публикациях автора по теме диссертационной работы, в том числе в изданиях, рекомендованных ВАК России;

– диссертационные суждения и обобщения, сформулированные рекомендации использовались автором в процессе преподавания дисциплины «Конституционное право России» студентам специальности «Юриспруденция» Поволжского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации;

– основные положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры публичного права Поволжского кооперативного института (филиала) Российского университета кооперации.

Структура исследования обусловлена поставленными целью, задачами и логикой изложения. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, показывается состояние ее научной разработанности, ставятся цель и задачи работы, определяются методологическая, нормативно-правовая и эмпирическая базы, отмечается научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы.

В **главе 1 «Теоретико-правовые аспекты координационной деятельности в системе государственных органов исполнительной власти Российской Федерации»**, состоящей из двух параграфов, проанализированы понятие, сущность, принципы, конституционно-правовое регулирование координационной деятельности в системе исполнительной власти Российской Федерации.

Параграф 1.1 «Понятие и сущность координационной деятельности в условиях модернизации российской государственности» посвящен изучению и анализу теоретико-правовых положений, характеризующих координацию как специфический вид государственной деятельности.

Отмечается, что координационная деятельность имеет сложную структуру, присутствует в различных аспектах государственного управления, что обуславливает различные характеристики ее понятия и создает неоднозначное представление о ней. Вместе с тем проведенный теоретико-правовой анализ координации с точки зрения государственного управления показал, что независимо от варианта проявления в государственном управлении, координация сохраняет свою сущность:

её основное содержание направлено на обеспечение согласованных действий, эффективное взаимодействие органов государственной власти.

Рассмотренные критерии и основания классификации координационной деятельности в системе органов публичной власти позволили выделить ее виды и дать характеристику координационной деятельности полномочных представителей Президента России в федеральных округах.

В исследовании отмечается, что природа координации раскрывается при функциональной характеристике органов власти и основных направлений их деятельности. При этом подчеркивается, что наиболее приближенными по содержанию к функции координации выступают функции контроля и взаимодействия между органами государственной власти различных уровней.

В результате сравнительного анализа функций координации, контроля и взаимодействия в системе государственного управления сделан вывод, что координационная функция реализуется на всех стадиях управленческого процесса. Именно поэтому можно утверждать, что функция координации, а, следовательно, и координационная деятельность, включает в себя и элементы контроля, и элементы взаимодействия. Координация – более многогранная деятельность, чем контроль, от ее качества во многом зависит эффективность современного государственного управления, эффективность реализации государственной власти. Исходя из этого, автор сформулировал определение координационной деятельности в сфере государственного управления.

В *параграфе 1.2 «Конституционно-правовое регулирование координационной деятельности в сфере исполнительной власти в Российской Федерации»* проведен системный анализ нормативных правовых актов, закрепляющих координационные полномочия и регулирующих координационную деятельность в системе исполнительных органов государственной власти.

Автор выделяет два аспекта координационной деятельности: координационную деятельность органов государственной власти по вертикали и горизонтали.

Согласно ч. 1 ст. 110 Конституции РФ исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Анализ Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. 29 января 2010 г. № 1-ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации» на предмет наличия координационных полномочий позволил выявить, что Правительство РФ в пределах своих полномочий

в числе прочего обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов, а, следовательно, и координирует их деятельность.

Правовое регулирование координационной деятельности и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти между собой, то есть в горизонтальном разрезе, осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 25 декабря 2008 г. № 1847) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 24 мая 2010 г. № 363) «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». Детальное изучение данных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что функции по координации деятельности федеральных агентств и федеральных служб принадлежат лишь федеральным министерствам. Тем не менее элементы координационной деятельности присущи как федеральным службам, так и федеральным агентствам. Например, в соответствии с п. 1.7 Типового регламента в регламент федерального органа исполнительной власти включены такие разделы, как порядок деятельности и взаимодействия подразделений федерального органа исполнительной власти при осуществлении возложенных на них функций и правила организации взаимодействия с территориальными органами и подведомственными организациями (при их наличии).

При рассмотрении правового регулирования координационной деятельности органов государственной власти по вертикали отмечается, что взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти имеет конституционную основу и закреплено в ч. 2 ст. 77 Конституции РФ. Кроме того, в соответствии со ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы. Анализируются формы и методы координационной деятельности, закрепленные в действующем законодательстве, и их правоприменение.

Основным выводом в настоящем параграфе является аргументированная позиция, согласно которой вся система исполнительной ветви государственной власти в России построена и осуществляется в соответствии с принципом координации. Отмечается отсутствие четкого правового регулирования координационной деятельности как федеральных, так и региональных органов государственной власти. В связи с этим предлагается принять

соответствующий федеральный закон, регулирующий взаимоотношения и устанавливающий порядок координационной деятельности федеральных органов государственной власти и основ координационной деятельности органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

Глава 2 «Конституционно-правовые основания координационной деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе в сфере исполнительной власти» содержит два параграфа.

Параграф 2.1 «Принцип разделения властей и единство системы исполнительной власти в Российской Федерации как конституционные основания координационной деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах» отражает суждения автора относительно конституционных оснований координационной деятельности полпредов главы Российского государства в федеральных округах.

В соответствии со ст. 5 Конституции России федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти. При рассмотрении единства системы исполнительной власти в качестве основы координационной деятельности полномочных представителей главы государства в федеральных округах, выделяется особый конституционный статус Президента РФ в вопросах взаимодействия и координации деятельности органов государственной власти и обосновываются роль и место в этой деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

По мнению автора, логичным выводом из конституционного положения об обеспечении Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ч. 2 ст. 80), в том числе и исполнительных, является утверждение о необходимости активизации координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Согласно принципу разделения властей, закрепленному в ст. 10 Конституции РФ, государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В данном параграфе осуществлен анализ имеющихся в научной литературе мнений относительно верховенства исполнительной власти в системе разделения властей, выделены обстоятельства, обуславливающие доминирующее положение исполнительной власти.

Отмечается, что в периоды социальных конфликтов и политических преобразований исполнительная власть всегда приобретала особое

значение. Обладая такими качествами, как мобильность и оперативность, присущими только ей ресурсами и методами, она вполне объективно способна предпринять необходимые меры по сохранению и восстановлению государственной целостности, единого правового пространства, развитию экономики, защите прав и свобод граждан. Поэтому в настоящее время в целях обеспечения слаженного функционирования всего государственного аппарата актуализируется проблема эффективной координационной деятельности в сфере исполнительной власти. Построение единой властной вертикали обуславливает вывод о целесообразности включения в механизм координации от имени главы государства его полномочных представителей в федеральных округах.

Развивая мысль, высказанную в предыдущих параграфах, автор рассматривает взаимоотношения полномочных представителей Президента РФ и органов исполнительной власти, в том числе и координационные, в двух направлениях – по горизонтали и вертикали.

В соответствии с отечественной Конституцией в вертикальном аспекте выделено четыре уровня взаимоотношений органов публичной власти. При этом обращается внимание на то, что непосредственно в Конституции РФ не упоминается о взаимодействии органов исполнительной власти и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Тем не менее Президент РФ путем применения координационных полномочий в отношении органов исполнительной власти обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент РФ и Правительство РФ согласно ч. 4 ст. 78 Конституции обеспечивают осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России. Естественно, что многие из вверенных ему полномочий глава государства реализует с помощью должностных лиц и органов, в ряде случаев прямо указанных в Конституции. Так, на основании п. «к» ст. 83 Конституции РФ координационные полномочия Президента РФ реализуются посредством деятельности его полномочных представителей.

По мнению автора, есть основания полагать, что через институт полномочных представителей в федеральных округах глава государства в территориальном аспекте реализует на региональном уровне свою компетенцию в области обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Такая ситуация позволяет говорить о Президенте РФ как об организаторе и координаторе всей системы исполнительной власти в России.

Несмотря на то, что в науке конституционного права определение правового положения и места Президента РФ в системе разделения властей остается до настоящего времени предметом дискуссий, не вызывает сомнения то, что одним из факторов, позволяющих говорить о конституционно-правовой основе координационной деятельности в системе исполнительных органов государственной власти, являются установленные в Конституции РФ согласительные процедуры, используемые главой Российского государства.

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.

Указанная конституционная конструкция закрепляет роль Президента РФ как координатора органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации, поскольку процедура согласования имеет целью достижение взаимоприемлемого решения путем координации интересов всех ее участников.

Конституционными основаниями координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в системе исполнительной власти, по мнению автора, выступают такие принципы конституционного строя России, как федеративное государственное устройство Российской Федерации, принцип разделения властей, принцип единства системы исполнительной власти, принцип распространения государственного суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию.

Параграф 2.2 «Правовые и организационные условия осуществления координационной деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах» содержит анализ правовых актов, закрепляющих формы и методы координационной деятельности полномочных представителей главы Российского государства в федеральных округах.

Правовой статус, основные задачи, функции, а также правовое регулирование координационной деятельности полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе определены в соответствующем Положении, утвержденном Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 19 января 2010 г.). Анализ Положения о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе свидетельствует, что в документе заложен большой потенциал его координационных полномочий.

В частности, согласно Положению к функциям полномочных представителей главы Российского государства в федеральных округах относятся: *обеспечение координации деятельности* федеральных органов исполнительной власти; *организация взаимодействия* федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления; участие в работе органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления; *организация по поручению Президента РФ проведения согласительных процедур* для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Таким образом, анализ функций полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе показал, что приоритетное направление его деятельности составляет координационная деятельность, осуществляемая в различных формах и направлениях. Представляется, что полномочный представитель благодаря наличию этих функций может эффективно осуществлять упорядочение координационных отношений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в пределах территории федерального округа.

В параграфе отмечается, что в целях обеспечения наиболее слаженного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах принято и действует Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 (в ред. от 8 декабря 2008 г.) «О взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», утвердившее схему их взаимодействия, а также обязавшее руководителей федеральных органов исполнительной власти определить структурные подразделения, ответственные за координацию взаимодействия федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов с полномочными представителями Президента РФ.

Проведенное исследование показало, что нормы Положений о территориальных органах федеральных органов исполнительной власти в части взаимодействия с полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе в настоящее время нуждаются в обобщении и унификации. Правительству РФ совместно с Администрацией Президента РФ надлежит принять специальный правовой акт,

посвященный вопросам взаимоотношений и взаимодействия территориальных отделений федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах осуществляют их аппараты. С учетом организационных основ координационной деятельности полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе проведен анализ структуры аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, позволивший выявить ряд общих и отличительных черт, характеризующих организационную структуру аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Повышение эффективности координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе осуществляется благодаря функционированию совещательных и консультативных органов. В ходе исследования проанализировано содержание деятельности, сформулированы проблемы и предложены пути совершенствования организации и деятельности консультативно-координационных органов при полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах.

Глава 3 «Повышение эффективности координационной деятельности полномочных представителей Президента России в федеральных округах» включает два параграфа.

Параграф 3.1 «Взаимодействие органов публичной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах в процессе осуществления координационных полномочий» содержит анализ различных форм взаимодействия, обусловленных ст. 72 Конституции РФ, закрепившей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Проведенный анализ позволяет констатировать, что более 60% федеральных законов, регулирующих отношения в сфере экономики, природопользования и социального развития, устанавливают для решения отдельных вопросов обязательность согласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти, а каждый 20-й закон к тому же определяет необходимость соответствующих согласований с органами местного самоуправления. Согласно справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» («Версия-Проф») из 27 726 правовых документов федерального уровня в 2 383 (около 8%), в том числе в 285 законах, содержатся нормы, регулирующие вопросы координации.

В такой ситуации полномочные представители Президента РФ в федеральных округах имеют реальную возможность осуществлять свои координационные полномочия, обеспечивая согласованное взаимодействие между органами государственной власти по различным направлениям, в том числе в процессе подготовки и реализации федерального законодательства, регулирующего предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Проведя анализ действующего отечественного законодательства и юридической литературы по данному вопросу, автор выделяет следующие основные формы такого взаимодействия:

а) договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения;

б) соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о взаимной передаче осуществления части своих полномочий;

в) согласование решений, принимаемых органами государственной власти одного уровня с органами власти иных уровней на стадии подготовки проектов и реализации федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

г) принятие решений консенсусом уполномоченных органов различных уровней власти либо формирование совещательных, координационных, экспертных и иных органов, а также применение согласительных процедур.

По мнению автора, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах вполне могут активизировать свою деятельность, направленную на координацию вопросов, связанных с заключением договоров и соглашений по разграничению предметов ведения и полномочий. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах вполне могут инициировать процесс заключения соглашений по взаимному делегированию конкретных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов, входящих в соответствующий округ. Важно при этом проводить регулярный мониторинг эффективности осуществления органами государственной власти своих полномочий, степени достаточности финансовых и иных ресурсов для реализации как собственных, так и переданных полномочий. Функцию проведения мониторинга также целесообразно и возможно возложить на полпредов Президента РФ в федеральных округах.

Далее в исследовании отмечается, что особым направлением деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах выступает их взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ. Вместе с тем рассмотрение действующих законодательных актов субъектов РФ о системе и структуре исполнительных органов государственной власти практически не дает материала для формирования целостного представления о взаимоотношениях органов государственной власти федерального и регионального уровней. Законы субъектов РФ в большинстве своем представляют собой лишь акты, закрепляющие перечни органов исполнительной власти, сферы деятельности, систему органов общей компетенции и их правовой статус.

Таким образом, проведенный анализ положений регионального законодательства в части взаимодействия органов государственной власти выявил отсутствие четких форм и методов такого взаимодействия. Если законодательный акт и закрепляет положение о взаимодействии, то в большинстве случаев оно касается исполнения передаваемых государственных полномочий, контроля за исполнением переданных полномочий и использованием финансовых средств. В других случаях в законодательном акте закрепляется взаимодействие, но порядок его осуществления не раскрывается. Лишь в некоторых законодательных актах можно обнаружить координацию деятельности, разработку совместных мероприятий в сфере информационного обеспечения и работы с кадрами (организация курсов повышения квалификации, семинаров, конференций).

Нельзя обойти вниманием важность горизонтальных связей между субъектами Федерации и роль полномочных представителей Президента России в федеральных округах в обеспечении эффективности такого взаимодействия. Общность и единообразие социально-экономических проблем ряда субъектов Федерации, расположенных в разных федеральных округах, в некоторых случаях объективно диктуют целесообразность их одновременного комплексного решения. Безусловно, как доказывает автор, в налаживании, поддержании и развитии горизонтального взаимодействия субъектов Федерации значительная роль принадлежит полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах, реализующим свой координационный потенциал.

В процессе рассмотрения взаимодействия органов публичной власти в субъектах РФ с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах автор уделит внимание анализу различных форм такого взаимодействия.

В целом диссертантом последовательно доказано, что четкая реализация координационных полномочий полномочными представителями Президента России в федеральных округах в процессе их взаимодействия с органами власти позволит существенно повысить эффективность государственного управления территориальным развитием, преодолеть несогласованность действий между федеральными и региональными органами исполнительной власти и исключить дублирование в их работе, усилить контроль за деятельностью территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. В свою очередь, это позволит повысить правовой статус полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах как проводников политики Президента РФ на соответствующей территории.

В параграфе 3.2 *«Основные направления совершенствования правового регулирования и реализации координационной деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах»* содержатся аргументированные суждения автора об оптимизации координационной деятельности полпредов главы государства в федеральных округах как с позиции правового регулирования, так и с позиции правоприменения.

В частности, диссертант указывает, что основные направления деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах опосредованы и ограничены поставленными перед ними задачами и возложенными на них функциями. Стратегическая цель деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах видится в обеспечении единства публичной власти в России, территориальной целостности Российского государства, укреплении экономики страны и благосостояния ее граждан, обеспечении национальной безопасности Российской Федерации.

Системный анализ основных направлений деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах позволил сделать определенные обобщающие выводы и высказать некоторые предположения, направленные на повышение эффективности координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

По мнению автора, одно из ключевых направлений деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, в котором координационные полномочия призваны играть важную роль, – обеспечение единства правового пространства. На основе анализа предыдущего опыта деятельности полпредов, с учетом

современных тенденций государственного строительства автором высказаны предложения по расширению координационных полномочий полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Другим важным направлением в деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах является работа по формированию кадрового резерва государственных и муниципальных служащих, по координации процесса повышения их квалификации, а также разработке межведомственных планов в этой сфере. Предлагается возложить на полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах функции по координации формирования кадрового резерва не только для государственной и муниципальной службы, но и для бизнес-структур, общественных организаций.

Поскольку в настоящее время в России осуществляется новый этап административной реформы, одним из направлений деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах должна быть координация действий органов государственной власти, направленных на решение основных задач административной реформы. Не менее активной и целенаправленной должна быть деятельность полномочных представителей в составе Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Им должна принадлежать ведущая роль в организации осуществления и контроля хода приоритетных национальных проектов в субъектах РФ, входящих в соответствующий округ.

Рассуждая о направлениях совершенствования координационной деятельности в системе исполнительных органов государственной власти и роли при этом полпредов главы государства в федеральных округах, автор анализирует мнения ученых о целесообразности переподчинения полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах Председателю Правительства РФ и создания вместо института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах института полномочных представителей Правительства РФ. В результате делается вывод о том, что подобная институциональная реорганизация лишена целесообразности по ряду оснований, которые подробно приводятся в диссертационном исследовании.

Проблемы совершенствования координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах не ограничиваются исключительно вопросами надлежащего нормативного урегулирования и институционального преобразования. Существуют средства

и способы повышения результативности координационной деятельности так называемого организационного характера, которые подробно рассмотрены в диссертации.

В **заключении** диссертации подводятся итоги исследования, обобщаются сделанные теоретические выводы, а также излагаются основные предложения и рекомендации, направленные на совершенствование концептуального понимания, правового регулирования и реализации координационной деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в системе исполнительной власти.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

*Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК
Министерства образования и науки Российской Федерации*

1. *Тимохин Н.В.* Единство системы исполнительной власти Российской Федерации как предпосылка координационной деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2008. № 4 (17). 0,4 п.л.

2. *Тимохин Н.В.* Правовые основы координационной деятельности федеральных органов исполнительной власти // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 1 (65). 0,4 п.л.

3. *Тимохин Н.В.* Роль координационной деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в обеспечении единства правового пространства // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 2 (11). 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в научно-практических изданиях

4. *Тимохин Н.В.* Правовые основы осуществления полномочным представителем Президента России в федеральном округе координации деятельности органов исполнительной власти // Трансформация федеративных отношений в современной России: сб. науч. тр. Архангельск: Поморский ун-т, 2008. 0,4 п.л.

5. *Тимохин Н.В.* Общая характеристика и формы координационных полномочий полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе // Вузовская наука и перспективные направления правового и социально-экономического развития российских регионов: сб. научн. тр. Энгельс: РИЦ ПКИ, 2009. 0,4 п.л.

6. *Тимохин Н.В.* Некоторые аспекты правового регулирования координационной деятельности органов публичной власти в Российской Федерации // Социально-правовые и экономические проблемы современной России: матер. науч. конф. аспирантов и соискателей, посвящ. 45-летию Поволжского кооперативного ин-та Российского университета кооперации. Энгельс: РИЦ ПККИ, 2008. 0,38 п.л.

7. *Тимохин Н.В.* Согласительная и координационная деятельность Президента Российской Федерации в отношении органов государственной власти субъектов РФ // 15 лет Конституции РФ: проблемы и перспективы развития: сб. науч. тр. Энгельс: РИЦ ПККИ, 2009. 0,3 п.л.

8. *Тимохин Н.В.* Координационная деятельность полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе как элемент повышения эффективности государственного управления // Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России: матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию Саратовского ун-та. Саратов: СГУ, 2009. 0, 35 п.л.

9. *Тимохин Н.В.* Взаимодействие органов публичной власти в субъектах Российской Федерации при осуществлении координационных полномочий полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах // Конституционные чтения: межвуз. сб. науч. тр. Саратов: ПАГС, 2009. Вып. 10. 0,3 п.л.

10. *Тимохин Н.В.* Роль и значение исполнительной власти в обеспечении скоординированной деятельности в системе государственного механизма // Стратегическое развитие России в рамках приоритетных национальных проектов: матер. внутривуз. науч. конф. аспирантов и соискателей. Энгельс: РИЦ ПККИ, 2009. 0,2 п.л.

11. *Тимохин Н.В.* Координационные полномочия полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральном округе в сфере обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // Проблемы обеспечения экономической безопасности: матер. Междунар. науч. конф. Энгельс: РИЦ ПККИ, 2009. 0,3 п.л.

12. *Тимохин Н.В.* Координационная деятельность полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах: характеристика и основные направления совершенствования // Конституция Российской Федерации и развитие современной государственности (к 15-летию Конституции Российской Федерации): сб. тез. докл. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф.). Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. 0,3 п.л.

13. *Тимохин Н.В.* Конституционно-правовые принципы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской

Федерации и полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Современная юридическая наука и правоприменение (III Саратовские правовые чтения): сб. тез. докл. (по матер. Всеросс. науч.-практ. конф.). Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. 0,3 п.л.

Научно-методические работы

14. *Тимохин Н.В.* Координационная деятельность полномочных представителей Президента России в федеральных округах в сфере исполнительной власти: учеб.-метод. пособ. / под ред. В.Г. Анненковой. Энгельс: РИЦ ПКИ, 2010. 2,5 п.л.

Подписано к печати __. __. 2010 г. Формат 60x84¹/₁₆. Бумага офсетная.
Гарнитура TimesNewRoman. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 1,4. Тираж 100 экз. Заказ

Отпечатано в типографии редакционно-издательского центра
Поволжского кооперативного института
413100, г. Энгельс, ул. Красноармейская, 24.