

**Осипов Ф.С.,
магистрант,
2 курс, юридического факультета им. М.М. Сперанского,
ИПНБ РАНХиГС,
Россия, г. Москва**

ПОЛНОМОЧНЫЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ

Аннотация. В статье анализируется институт полномочных представителей Президента РФ в Госдуме, канал взаимодействия главы государства с законодательной властью. Раскрывается историческое развитие института с момента возникновения в начале 2000-х, прослеживается изменение функций и полномочий представителей. Основной акцент сделан на конституционно-правовой природе: рассмотрены споры о соответствии принципу разделения властей, вопрос недостаточной нормативной закреплённости статуса, противоречиях между формальными полномочиями и фактическим влиянием. Описаны ключевые направления работы представителей, от координации законодательного процесса до учета настроений парламента и организации неформальных встреч. Отражены критические мнения экспертов о закрытости деятельности, излишнем контроле со стороны президента, размывании границ между ветвями власти. Анализируются перспективы развития института и проводится сравнение с зарубежным опытом взаимодействия главы государства с парламентом. Делается вывод об уникальности российского института, не имеющего прямых аналогов в мировой практике, и необходимости его дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: полномочный представитель Президента, Государственная Дума, законодательный процесс, президентское влияние,

парламентский контроль, координация законодательства, конституционно-правовой статус, согласительные процедуры, политическая система России.

***Annotation.** The article analyzes the institution of plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation in the State Duma, which serves as a channel of interaction between the head of state and the legislative branch. It traces the historical development of the institution from its emergence in the early 2000s, following changes in the functions and powers of the representatives. The main focus is on the constitutional and legal nature of the institution: disputes over its compliance with the principle of separation of powers, the insufficient regulatory formalization of its status, and contradictions between formal authority and actual influence are examined. Key areas of the representatives' work are described, ranging from coordinating the legislative process to gauging parliamentary sentiment and organizing informal meetings. Critical expert opinions are reflected, including concerns about the closed nature of their activities, excessive control by the president, and the blurring of boundaries between branches of government. The article analyzes prospects for the institution's development and compares it with foreign practices of interaction between heads of state and parliaments. It concludes that the Russian institution is unique, with no direct analogues in global practice, and that its further improvement is necessary.*

***Key words:** plenipotentiary Representative of the President, State Duma, legislative process, presidential influence, parliamentary control, coordination of legislation, constitutional and legal status, conciliation procedures, political system of Russia.*

Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе обеспечивает постоянное присутствие главы государства в законодательном процессе. Статус указанного должностного лица предполагает не формальное наблюдение, а активное участие в формировании правового поля страны. Деятельность полпреда

направлена на синхронизацию законодательных инициатив с основными направлениями государственной политики, определяемыми Президентом.

Эффективность работы представителя напрямую влияет на скорость и качество прохождения президентских законопроектов, а также на способность исполнительной власти корректировать или блокировать депутатские инициативы, идущие вразрез с позицией главы государства. В отечественной науке вопрос о роли полномочных представителей в системе разделения властей остается дискуссионным. Одни исследователи рассматривают институт как необходимый элемент сдержек и противовесов, другие видят в нем инструмент усиления президентской власти за счет законодательной.

Правовой фундамент деятельности полномочного представителя заложен в нескольких уровнях нормативных актов. Основопологающей нормой выступает пункт «к» статьи 83 Конституции РФ¹, закрепляющий право Президента назначать и освобождать своих полномочных представителей. Конкретизация статуса, задач и полномочий осуществляется через подзаконные акты.

Ключевым документом служит Указ Президента РФ от 22.06.2004 № 792 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»². Данный указ определяет основные цели работы, среди которых – представление интересов и содействие реализации конституционных полномочий главы государства в нижней палате парламента.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета от 4 июля 2020 г. № 144.

² Указ Президента РФ от 22.06.2004 № 792 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 03.04.2026) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 26. – Ст. 2651.

Дополнительным регулятором, хотя и косвенным, является Регламент Государственной Думы³. В нем прописаны процедурные права полпреда, например, право присутствовать на любых заседаниях палаты и ее органов, а также выступать вне очереди. Совокупность перечисленных актов формирует правовую рамку, в пределах которой строится вся работа представителя.

Профессор С.А. Авакьян в своих трудах по конституционному праву отмечает недостаточную проработанность правового статуса полномочных представителей. По мнению ученого, отсутствие детальной регламентации создает пространство для расширительного толкования полномочий, что может приводить к конфликтам компетенций⁴. Действительно, Указ 2004 года носит рамочный характер и не раскрывает механизмы взаимодействия представителя с конкретными органами Думы.

Иную позицию занимает И.П. Кененова, которая считает гибкость правового регулирования преимуществом, а не недостатком. Исследовательница указывает, что жесткая регламентация могла бы затруднить оперативное реагирование на изменяющуюся политическую обстановку. Полномочный представитель должен обладать определенной свободой маневра для эффективного выполнения функций⁵.

Промежуточную точку зрения высказывает Т.Я. Хабриева, справедливо замечая, что баланс между гибкостью и определенностью – задача сложная. В монографии «Парламентское право России» она подчеркивает необходимость выработки устойчивых практик взаимодействия, которые могли бы компенсировать пробелы законодательства⁶. Подобные практики формируются годами и закрепляются в неформальных соглашениях между органами власти.

³ Постановление Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

⁴ Авакьян С.А. Актуальные проблемы теории представительства в конституционном праве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2018. – №. 2 (33). – С. 22-31.

⁵ Авакьян С.А. и др. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс // М.: Юстицинформ. – 2014.

⁶ Парламентское право России: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. – Москва: Изд. Гос. Думы, 2013. – 398 с.

Функционал полномочного представителя многоаспектен и не сводится к простому лоббированию. Выделяются следующие ключевые направления деятельности:

Представительская функция. Основная и наиболее очевидная задача – официальное представление позиции Президента по всему спектру вопросов, рассматриваемых депутатами. Сюда входит доведение до сведения парламентариев мнения главы государства по конкретным законопроектам, поправкам и политическим заявлениям. Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин в работе «Публичная власть», представительская функция носит двусторонний характер: полпред не только транслирует волю Президента в парламент, но и доносит до главы государства настроения законодателей.

Информационно-аналитическая функция. Работа ведется в двух направлениях. С одной стороны, полпред информирует депутатов о мотивах и целях президентских инициатив. С другой, что не менее важно, осуществляется сбор и анализ информации о настроениях в депутатском корпусе, позициях фракций, возможных коалициях и кулуарных договоренностях.

Собранные сведения доводятся до Администрации Президента, позволяя прогнозировать исход голосований и корректировать тактику. А.А. Мишин в учебнике по конституционному праву зарубежных стран проводит интересную параллель с институтом парламентских связников (*parliamentary liaisons*) в президентских республиках. Аналогичные структуры существуют в США, Франции, ряде латиноамериканских государств. Везде ключевой задачей выступает сбор разведывательной информации о настроениях законодателей⁷.

Координационная функция. Полномочный представитель обеспечивает согласованность законодательной деятельности с общей стратегией исполнительной власти. Координация происходит как на этапе внесения

⁷ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов / Мишин А.А., - 16-е изд., стереотип. – Москва: Юстицинформ, 2010. – 560 с.

президентских законопроектов, так и в процессе их прохождения через комитеты и пленарные заседания. О.Е. Кутафин подчеркивал, что координационная работа требует тонкого понимания баланса интересов различных ветвей власти, умения находить точки соприкосновения там, где на первый взгляд существуют непреодолимые противоречия⁸.

Коммуникативная (посредническая) функция. Должностное лицо выступает ключевым связующим звеном между главой государства и парламентом. Через полпреда осуществляется не только формальный, но и неформальный диалог, направленный на разрешение противоречий и поиск компромиссов. М.В. Баглай в «Конституционном праве Российской Федерации» справедливо отмечает, что посредническая функция является одной из важнейших в условиях, когда имеются исполнительная и законодательная власти, а страна является полупрезидентской республикой. В таких случаях исполнительная и законодательная власти могут иметь разные политические взгляды и ориентации⁹.

Существует и более критическая точка зрения на роль полпредов. Некоторые авторы, например, С.М. Шахрай, отмечают опасность использования данного института в качестве «громоотвода» для давления на парламент. Так, по мнению автора, при постоянном нахождении во власти представителя Президента Дума может лишиться своей независимости и стать «рукоприкладным органом» для принятия решений главы государства¹⁰.

Для выполнения перечисленных функций полномочный представитель обладает определенными правами. Следует отметить, что эти права в основном процедурные и консультативные, так как у представителя нет ни права законодательной инициативы, ни права голоса.

К основным полномочиям относятся:

⁸ Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 т. / О.Е. Кутафин. – Москва: Проспект, 2011.

⁹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – М.: Норма, 2003. – 643с.

¹⁰ Шахрай С. М. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства // Государственная служба. – 2013. – №. 1 (81). – С. 14-30.

- право посещать без всяких ограничений пленарные заседания Государственной Думы, заседания ее Совета, членов комитетов и комиссий;
- право делать замечания или высказываться на пленарном заседании по вопросу, рассматриваемому Думой, в любое время, кроме случаев, когда она по решению Думы оговаривает;
- право иметь полный доступ к законопроектам, поправкам, заключениям и другим документам, рассматриваемым палатой;
- право участвовать в работе согласительных комиссий, образующихся для согласования взаимных взглядов и отношений по темам, по которым они разошлись между собой.

Не имея права голоса, обладают очень сильным ресурсом в лице полпреда, чье слово обычно воспринимается как указание или пожелание непосредственно от президента. Л. А. Окуньков в своих комментариях к Конституции отмечает, что по набору формальных полномочий иногда оказывается, что некоторое ограничение на практике обеспечивает полному ресурсом при авторитете стоящим за ним президентством¹¹.

Н.А. Богданова в работах по конституционному контролю указывает на еще один важный аспект. Право выступления вне очереди дает возможность влиять на ход дебатов в критические моменты. Своевременное выступление полпреда способно переломить настроения в зале, особенно когда голосование по законопроекту находится на грани. Подобные случаи неоднократно фиксировались в практике Думы разных созывов.

Инструментарий полномочного представителя делится на публичные и непубличные методы воздействия на законодательный процесс. Выбор конкретного инструмента зависит от множества факторов: характера рассматриваемого вопроса, политической конъюнктуры, расстановки сил в палате, личных качеств самого полпреда.

¹¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; [Абрамова А.И. и др.]; Редкол.: Л.А. Окуньков (рук.) [и др.]. – Москва: Юристъ, 2002. – 1005 с.

Публичные выступления на пленарных заседаниях – самый заметный, но не всегда самый эффективный инструмент. Частота использования данного права имеет большое значение. Постоянные выступления по малозначительным поводам девальвируют вес заявлений. Гораздо больший эффект производит редкое, но веское выступление по принципиальному вопросу.

Это сигнал для парламента: тема находится под особым контролем Главы государства, и их возможности свободно принимать решения ограничены. В работе о внутренних правилах работы парламента О.Н. Булаков приводит такой пример: самые влиятельные полпреды появлялись на публичных слушаниях не более 8-12 раз за одну сессию, тогда как те, кто меньше добивался успеха, часто выходили на трибуну, стараясь компенсировать дефицит своего неформального ресурса, и это только усугубляло их положение¹².

Когда депутаты работают в комитетах и комиссиях, они могут влиять на содержание законопроекта на самых ранних самых податливых для изменений стадиях. Именно в ходе заседаний комитетов происходит всенародное обсуждение, разбираются технические детали и юридические формулировки. Там и депутат может приводить аргументы в пользу президентских поправок или, наоборот, убеждать сослуживцев отказаться от таких изменений, которые будут беречь закон в формулировке и даже в названии, но на деле, обнулять его смысл.

Неформальные консультации и встречи с руководителями фракций, председателями комитетов и влиятельными депутатами являются, пожалуй, самым действенным механизмом. В закрытом режиме можно обсуждать чувствительные темы, выяснять истинные мотивы сторон и предлагать компромиссные развязки, которые неудобно озвучивать публично. Именно в

¹² Булаков О.Н. Парламентское право России: место в правовой системе // Образование и право. – 2020. – №. 9. – С. 51-54.

ходе таких переговоров достигаются ключевые договоренности, обеспечивающие нужное голосование в зале.

О.В. Гаман-Голутвина в работах о взаимодействии элит подчеркивает, что неформальные практики в российской политической системе зачастую важнее формальных процедур. Полпред, обладающий развитыми навыками закулисных переговоров и пользующийся доверием ключевых игроков, способен добиться большего, чем самый красноречивый оратор на трибуне. Правда, подобная ситуация порождает проблему прозрачности и подотчетности власти¹³.

Противоположную оценку дает И.М. Степанов, критикующий чрезмерную закрытость неформальных процессов принятия решений. По его мнению, когда ключевые договоренности достигаются за закрытыми дверями, страдает принцип публичности власти, что противоречит демократическим стандартам. Исследователь призывает к большей транспарентности деятельности полномочных представителей, хотя и признает сложность такой задачи¹⁴.

Внесение и продвижение законопроектов от имени Президента требует особой координации. Хотя формально полпред не обладает правом законодательной инициативы, именно через него осуществляется техническое и политическое сопровождение президентских законопроектов. Представитель контролирует прохождение инициативы через все необходимые инстанции, следит за соблюдением сроков, организует экспертизу в профильных комитетах.

Мониторинг депутатских инициатив составляет другую сторону работы. Представитель отслеживает все законопроекты, внесенные депутатами, оценивает их соответствие президентской политике. Если инициатива противоречит позиции главы государства или может создать правовые

¹³ Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке // Политическая наука. – 2016. – №. 2. – С. 38-73.

¹⁴ Астафичев П. А. и др. PR-деятельность политической партии в современной России // Молодой учёный. – 2016. – Т. 10. – С. 1119.

коллизии, полпред организует работу по ее корректировке либо, в крайнем случае, по отклонению. Механизмы здесь разнообразны: от убеждения автора добровольно снять проект до мобилизации лояльного большинства для голосования против.

В.Д. Зорькин в своих выступлениях неоднократно подчеркивал значимость предварительного конституционного контроля, который отчасти осуществляется через институт полномочных представителей. Когда полпред указывает на потенциальное несоответствие законопроекта Конституции, это служит сигналом для депутатов пересмотреть текст, что экономит время и ресурсы, которые потребовались бы для последующего разбирательства в Конституционном Суде.

Полномочный представитель функционирует не изолированно, а в сложной сети взаимосвязей с различными политическими акторами. Эффективность его работы определяется способностью выстраивать продуктивные отношения со всеми ключевыми игроками законодательного процесса.

Администрация Президента выступает непосредственным куратором деятельности полпреда. Именно отсюда поступают основные установки, формируются приоритеты, определяется позиция по конкретным законопроектам. Регулярное общение с руководством Администрации, в особенности с руководителями соответствующих управлений, позволяет полпреду действовать в гармонии с общей стратегией главы государства. Как отмечает А.И. Соловьев в своих исследованиях политического процесса, без плотной интеграции с Администрацией полпред рискует стать декоративной фигурой, лишенной реальной политической влиятельности¹⁵.

Впрочем, зависимость от аппарата может обернуться и иной проблемой. В случае, если депутатам полпред известен лишь как «голос Администрации», открытое общение и возможность договориться в неформальной обстановке с

¹⁵ Соловьев А. И. Политическая повестка правительства, или зачем государству общество //Полис. Политические исследования. – 2019. – №. 4. – С. 8-25.

ними снижаются. Здесь важно не перейти черту, быть связующим звеном между Президентом и в то же время иметь определенную свободу в решении оперативных вопросов.

Председатель ГД и его заместители, соратники полномочного представителя в организации законодательной деятельности. Через спикера палаты согласовывается порядок дня, определяются ключевые законопроекты, намечаются сроки рассмотрения. Позитивные отношения с руководством палаты крайне важны, так как именно оно удерживает регламентные рычаги: включение вопросов в порядок дня распределение времени для выступлений, формирование согласительных комиссий.

Руководители парламентских фракций во многом определяют, как именно проголосуют их депутаты по большинству вопросов. Дисциплина в ГД достаточно высока, и поэтому договоренность с лидером фракции фактически означает контроль над определенной коалицией голосов. А полпреду, в свою очередь, важно понимать каждую фракцию, знать, чем живут ее руководители, что для них сейчас приоритетно, и находятся те точки, которые фракция не перепрыгнет во что бы то ни стало

Работать с фракциями нужно индивидуально. Партия власти, на основе общей политической линии, хотя и здесь возможны нюансы по отдельным вопросам. С системной оппозицией, искать точки соприкосновения, быть готовым к взаимным уступкам. Как показывает практика, даже оппозиционные фракции голосуют за президентские законопроекты, если они касаются социально значимых вопросов или национальной безопасности.

Г.В. Голосов в своих работах, посвященных партийной политике, отмечает, что степень фрагментации российской партийной системы достаточно умеренная, и это является облегчением для полномочного представителя. Иметь дело с четырьмя-пятью фракциями куда легче, чем, скажем, с европейско-стилевым многопартийным парламентом, члены

которого путаются голубыми ведрами, голубыми ведрами и крышками от них формируя коалиции¹⁶.

Председатели комитетов ведут и контролируют те области законодательства, за которые они отвечают. Законопроект обычно сначала рассматривается в соответствующем комитете, где он подготавливается к обсуждению в пленарном зале. На этом этапе в значительной мере решается судьба законопроекта: в комитетах вносят тысячи поправок, проводят их юридическую экспертизу, согласовывают позиции представленных интересов. От председателя комитета во многом зависит, будет ли законопроект продвигаться далее или, напротив, станет ли он на препятствие.

Полпреду стоит наладить доверительные отношения с председателями ключевых комитетов: по законодательству, по бюджету, по безопасности, по международным делам. Некоторые из них "дежурят" на всех пленарных заседаниях палаты. Консультации с ними даже в нерабочее время помогают чуть ли не в зародыше выявлять проблемные вопросы и находить решения в обход конфронтации. Очень полезны являются беседы накануне пленарного заседания палаты. Как отмечает Л.В. Сморгунов в работах о политических институтах, комитетская система служит «мастерской законов», и игнорировать ее значение было бы серьезной ошибкой¹⁷.

Правительство РФ – еще один важный партнер, поскольку значительная часть законопроектов вносится именно кабинетом министров. Координация между полпредом Президента и аппаратом Правительства необходима для обеспечения единства исполнительной власти в отношениях с парламентом. Иногда возникают ситуации, когда позиции Администрации Президента и Правительства по конкретному законопроекту не совпадают полностью – в таких случаях полпред выступает в роли согласователя.

¹⁶ Голосов Г. В. Элиты, общероссийские партии, местные избирательные системы (О причинах развития политических партий в регионах России) // *Общественные науки и современность*. – 2000. – №. 3. – С. 51-75.

¹⁷ Сморгунов Л. В. О событийности политики и политической реальности // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. – 2012. – Т. 8. – №. 4. – С. 5-16.

Институт полномочных представителей Президента в парламенте не является уникальным российским изобретением, однако отечественная модель обладает рядом специфических черт. Сравнительный анализ позволяет лучше понять место данного института в системе разделения властей.

Российская модель занимает промежуточное положение. С одной стороны, полпред официально встроен в структуру взаимодействия властей, обладает закрепленными полномочиями. С другой стороны, как отмечает Р.Ф. Васильев, российский институт сохраняет значительную долю неформальности, что сближает его скорее с американской практикой закулисных переговоров.

М.Н. Марченко в сравнительно-правовых исследованиях подчеркивает, что российская система отличается высокой степенью персонификации власти. Доверие к конкретному полпреду, его личные связи и вес, его профессионализм и опыт зачастую важнее, чем формальные полномочия. Поэтому нередко даже при смене полпреда обстановка в регулировании или бизнесе может кардинально поменяться несмотря на то, что организационные параметры не изменились¹⁸.

С другой стороны связан с общим направлением развития российской политической системы в сторону централизации власти. Как отмечает Н.Ю. Лапина, построение вертикали власти предполагало усиление роли Президента во всех ветвях власти, в том числе и в законодательной. Полномочные представители стали одним из инструментов контроля, позволяющим Президенту влиять на законодательный процесс без формального нарушения принципа разделения властей.

Но при всех своих достоинствах институт имеет и очевидные недостатки. Критическое рассмотрение проблемы недостатков позволит понять пути возможного улучшения института.

¹⁸ Марченко М. Н. Политическая система развитого социалистического общества/. Отв. ред. АМ Васильев. М., "Наука", 1984. 272 с //Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1985. – №. 4. – С. 92-94.

Первая проблема связана с потенциальным ограничением самостоятельности парламента. Постоянное присутствие представителя Президента, его активное вмешательство в законодательный процесс могут восприниматься как избыточный контроль со стороны исполнительной власти. Депутаты могут чувствовать себя скованными, опасаясь выдвигать инициативы, которые не соответствуют президентской линии. Подобная ситуация противоречит идее парламента как самостоятельного представительного органа.

Вторая проблема – непрозрачность деятельности. Значительная часть работы полномочного представителя происходит в формате закрытых консультаций, неформальных переговоров, кулуарных договоренностей. Для широкой общественности, да и для рядовых депутатов, остается неясным, какие именно решения принимались и на каких условиях. Это создает почву для домыслов, подозрений в «теневом управлении» парламентом.

Третья проблема касается отсутствия механизмов ответственности. Полномочный представитель не несет юридической ответственности ни перед парламентом, ни перед обществом. Его ответственность исключительно политическая – перед Президентом, который его назначил. Это создает ситуацию безнаказанности: даже если действия полпреда вызывают возражения депутатов или общественности, инструментов влияния на него практически нет.

Четвертая проблема – дублирование функций с правительственными представителями. В Государственной Думе присутствуют не только полномочные представители Президента, но и представители Правительства РФ. Иногда возникает путаница: кто именно должен отвечать на вопросы депутатов, чья позиция является приоритетной при возникновении разногласий между Администрацией Президента и кабинетом министров.

Пятая проблема носит скорее практический характер – зависимость эффективности от личных качеств. Поскольку значительная часть работы строится на неформальных связях, личный авторитет полпреда становится

критически важным. Человек без опыта парламентской работы, без разветвленных политических контактов, без умения вести переговоры окажется малоэффективным, даже обладая всеми формальными полномочиями.

История института знает примеры как исключительно успешных полпредов, сумевших выстроить доверительные отношения со всеми парламентскими силами, так и тех, чья деятельность оставалась малозаметной. Впрочем, публичная оценка работы полномочных представителей затруднена именно из-за закрытости их деятельности – общество видит лишь внешние результаты, не имея представления о закулисных процессах.

Дискуссии о будущем института полномочных представителей Президента в парламенте ведутся в профессиональном сообществе уже не первый год. Существует несколько основных сценариев возможной трансформации.

Первый сценарий – сохранение статус-кво с незначительными корректировками. Сторонники этого подхода полагают, что существующая модель в целом доказала свою жизнеспособность. Институт работает, обеспечивает необходимую координацию между Президентом и парламентом, серьезных сбоев не происходит.

Второй сценарий предполагает расширение полномочий представителей. Логика здесь следующая: если институт оказался полезным, стоит наделить его дополнительными инструментами влияния. Например, предоставить полпреду право отлагательного вето на решения парламента, требующие обязательного согласования с Президентом. Или закрепить обязательность заслушивания позиции представителя по всем законопроектам определенной категории.

Впрочем, такое расширение может усилить и без того заметную критику института как инструмента чрезмерного президентского контроля. В.Е. Чиркин в сравнительных конституционных исследованиях предостерегает от нарушения баланса властей. Чрезмерное усиление одной ветви неизбежно

ослабляет другие, что в долгосрочной перспективе вредит всей системе управления.

Третий сценарий – повышение прозрачности без изменения базовых полномочий. Введение обязательных публичных отчетов полпреда, открытие для общественности части согласительных процедур, создание механизмов обратной связи с депутатами могли бы снять значительную часть претензий к институту. Прозрачность деятельности укрепила бы легитимность представителей, развеяла подозрения в теневом управлении.

Четвертый сценарий, наиболее радикальный – упразднение института. Его сторонники считают, что полномочные представители противоречат духу парламентаризма, создают избыточный уровень бюрократического посредничества. Координация между Президентом и Думой могла бы осуществляться через более естественные каналы: непосредственные контакты руководства палаты с главой государства, партийные механизмы, правительственных представителей.

Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в палатах Федерального Собрания прошел почти четверть века эволюции. За это время он трансформировался из малозаметного координационного механизма в важнейший элемент взаимодействия исполнительной и законодательной власти.

В конечном счете, значимость института полномочных представителей Президента в Федеральном Собрании определяется не абстрактными теоретическими схемами, а способностью обеспечивать эффективное управление страной. Если институт помогает согласовывать позиции различных властных центров, предотвращать деструктивные конфликты, повышать качество принимаемых законов – значит, он оправдывает свое существование.

Впрочем, это не снимает необходимости критического осмысления недостатков и поиска путей совершенствования. Любой политический

институт нуждается в периодической ревизии, адаптации к меняющимся условиям, учете накопленного опыта и обоснованной критики.

Институт полномочных представителей, вероятно, сохранится в российской политической системе на обозримую перспективу. Слишком значительна его роль в обеспечении взаимодействия Президента с парламентом, слишком прочно он укоренился в практике государственного управления. Однако формы его работы, объем полномочий, степень публичности деятельности могут и должны корректироваться с учетом реальных потребностей и справедливых замечаний.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета от 4 июля 2020 г. № 144.

2. Указ Президента РФ от 22.06.2004 № 792 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 03.04.2026) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 26. – Ст. 2651.

3. Постановление Государственной Думы от 22.01.1998 № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

4. Авакьян С.А. Актуальные проблемы теории представительства в конституционном праве // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2018. – №. 2 (33). – С. 22-31.

5. Авакьян С.А. и др. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс // М.: Юстицинформ. – 2014.

6. Астафичев П. А. и др. PR-деятельность политической партии в современной России // Молодой учёный. – 2016. – Т. 10. – С. 1119.
7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М.В. Баглай. – М.: Норма, 2003. – 643с.
8. Булаков О.Н. Парламентское право России: место в правовой системе // Образование и право. – 2020. – №. 9. – С. 51-54.
9. Гаман-Голутвина О. В. Политические элиты как объект исследований в отечественной политической науке // Политическая наука. – 2016. – №. 2. – С. 38-73.
10. Голосов Г. В. Элиты, общероссийские партии, местные избирательные системы (О причинах развития политических партий в регионах России) // Общественные науки и современность. – 2000. – №. 3. – С. 51-75.
11. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; [Абрамова А.И. и др.]; Редкол.: Л.А. Окуньков (рук.) [и др.]. – Москва: Юристъ, 2002. – 1005 с.
12. Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 т. / О.Е. Кутафин. – Москва: Проспект, 2011.
13. Марченко М. Н. Политическая система развитого социалистического общества/. Отв. ред. АМ Васильев. М., "Наука", 1984. 272 с // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1985. – №. 4. – С. 92-94.
14. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов / Мишин А.А., - 16-е изд., стереотип. – Москва: Юстицинформ, 2010. – 560 с.
15. Парламентское право России: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. – Москва: Изд. Гос. Думы, 2013. – 398 с.
16. Сморгун Л. В. О событийности политики и политической реальности // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. – 2012. – Т. 8. – №. 4. – С. 5-16.

17. Соловьев А. И. Политическая повестка правительства, или зачем государству общество //Полис. Политические исследования. – 2019. – №. 4. – С. 8-25.

18. Шахрай С. М. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства // Государственная служба. – 2013. – №. 1 (81). – С. 14-30.