

К.В. Черкасов. СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ НА УРОВНЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА /

Под ред. П.П. Сергуна. Саратов: РПА Минюста России, 2008. 364 с.

Данное монографическое исследование посвящено крайне важной и, безусловно, актуальной на нынешнем этапе развития отечественного государства и права проблеме, юридическим основаниям, правовым механизмам и структурным особенностям функционирования государственной власти на уровне федеральных округов.

Федеральные округа были созданы в 2000 г. Президентом Российской Федерации для решения ряда важных задач, которые в тот момент необходимо было решить, так как их усугубление было чревато угрозой децентрализации Российского государства, а возможно, и его распада. Концепция федеральных округов первоначально сформировалась из идеи расширения полномочий и функциональных возможностей полномочных представителей Президента РФ, чья недостаточная эффективность при работе в отдельных субъектах Федерации к тому времени была уже достаточно очевидной.

Полномочные представители получили возможность функционировать в пределах сразу нескольких субъектов Федерации, что, во-первых, значительно усилило независимость полномочных представителей от органов власти отдельных субъектов Федерации, а во-вторых, позволило им координировать экономическую и политическую жизнь в более широких территориальных пределах, нежели позволяют это осуществить рамки отдельного субъекта Федерации. На том этапе развития подобная мера действительно имела позитивное значение, так как позволила привести региональное законодательство в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством и наладить более тесную координацию деятельности между различными субъектами РФ в рамках одного федерального округа.

Вопрос о юридическом статусе федеральных округов, тем не менее, вызывал весьма серьезные споры между специалистами. С одной стороны, они не предусмотрены действующей Конституцией РФ, но, с другой – в Конституции не предусмотрено и прямого запрета на создание подобного инструмента осуществления своих конституционных полномочий Президентом РФ. С подобной точки зрения можно рассматривать полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах как часть федеральной исполнительной власти, но это ставит проблему правильного распределения фактических полномочий между полномочным представителем и высшими органами власти (прежде всего исполнительной) соответствующего субъекта Федерации.

Кроме того, достаточно много споров вызывает и вопрос об эффективности и целесообразности использования именно такого инструмента осуществления полномочий Президента РФ в отношении субъектов

РФ. Возникает также закономерный вопрос: рассматривать ли федеральные округа как временную меру преодоления правовой раздробленности или же как постоянный государственный институт?

В этом смысле любое серьезное теоретическое исследование проблематики существования и функционирования федеральных округов является, безусловно, важным вкладом в юридическую науку, позволяющим определить правовые и организационно-управленческие перспективы этого государственного института. Монографическое исследование К.В. Черкасова, очевидно, является в этом отношении весьма значимой работой. Она фактически вся посвящена именно данной теме, а потому в ней достигается предельно детализированное рассмотрение всех аспектов существующей проблематики и даются собственные авторские решения множества существующих проблем.

Автор проработал весьма значительный объем источников: нормативных актов, монографий и статей на данную тему. Представляется очевидным, что он в достаточной мере владеет информацией о реальных процессах, протекающих в органах власти на уровне федерального округа, и имеет вполне определенную, заслуживающую безусловного интереса позицию.

Позиция К.В. Черкасова вполне понятна. «С управленческой точки зрения существование системы федеральных округов видится в оптимизации и окончательной перестройке большинства территориальных структур федеральных органов государственной, и прежде всего исполнительной, власти по надсубъектному, межрегиональному признаку» (с. 283). «На сегодняшний день систему федеральных округов в широком смысле следует рассматривать как переход от двухзвенной “федеральный центр–субъекты Российской Федерации” к трехзвенной “федеральный центр–федеральные округа – субъекты Российской Федерации” структуре управления в системе федеральной власти» (с. 250).

Отмечая очевидные позитивные следствия, которые были привнесены в управляемость Российской Федерации введением системы федеральных округов (преодоление децентрализации, унификация законодательства, стимулирование и развитие связей между субъектами РФ), автор приходит к выводу о том, что система федеральных округов должна стать постоянным составным элементом в системе государственной власти.

“Централизация выступает как бы синонимом государства, его необходимым атрибутом” (с. 246). “Действует формула – без федеративного элемента нет федерации, без унитарного элемента нет государства” (с. 247). “Система федеральных округов не вносит каких-либо изменений в административно-территориальное устройство России, в правовой статус субъек-

тов Российской Федерации, не меняет их территориальные границы” (с. 249).

Подобный ход рассуждения позволяет К.В. Черкасову сформулировать рекомендации по реформированию системы федеральных округов для обеспечения ее более эффективного функционирования. Он обращает внимание на то, что федеральные округа сильно различаются по численности населения, охвату территории, количеству входящих в них субъектов РФ, по экономическому потенциалу. В то же время для автора монографии значение федеральных округов состоит не только в укреплении через централизацию государственной власти, но и в создании наиболее активного экономического и политического взаимодействия субъектов РФ внутри округов.

В этом отношении федеральные округа могут выступать инструментами самоорганизации субъектов РФ для решения их общих местных проблем. И поэтому конкретное деление субъектов РФ по федеральным округам должно быть не произвольным, а соответствовать некоей концепции достижения наиболее целесообразного управления, которую автор и предлагает сформировать на федеральном уровне.

В частности, предлагаются трансформация нынешнего состава федеральных округов и перемещение части субъектов РФ из одного округа в другой (с. 275–280). Исследователь говорит о более определенном законодательном закреплении статуса полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (с. 19–36).

В итоге монографическое исследование К.В. Черкасова направлено на поиск путей превращения федеральных округов и института полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе в постоянно действующий, эффективный инструмент реализации полномочий федеральной власти по отношению к субъектам РФ, целью которого является построение государства, способного предотвратить все внешние и внутренние угрозы своей целостности и обеспечить равные средние условия жизни жителям всех регионов Россий-

ской Федерации вне зависимости от разницы в экономическом положении разных регионов.

Следует признать, что автору удается построить целостную, аргументированную и убедительную концепцию, наглядно демонстрирующую возможность развития системы федеральных округов. В связи с этим данная работа является важным вкладом в юридическую науку и представляет несомненный интерес для юристов (как теоретиков, так и практиков), управленцев различного уровня, студентов и просто интересующихся данными проблемами.

Вместе с тем мысль о необходимости дальнейшего существования федеральных округов, а тем более их встраивания в общую систему государственной власти представляется в достаточной мере спорной. Федеральные округа возникли в экстремальных условиях, когда Российская Федерация столкнулась вплотную с перспективой государственного распада, а потому являлись чрезвычайными мерами, призванными предотвратить этот распад. Признавая их позитивную роль на данном этапе, нельзя не отметить и негативных последствий того состояния, когда между субъектами РФ и федеральной властью появляется промежуточное звено, неизбежно отдаляющее руководителей субъектов Федерации от Президента РФ. В связи с этим представляется нецелесообразным сохранение этого временного, чрезвычайного инструмента государственного управления на постоянной основе. Подробнее эта проблема рассмотрена в монографиях рецензента¹.

**Н.М. Добрынин, заместитель губернатора
Ханты-Мансийского автономного округа –
Югры, доктор юрид. наук, проф.**

¹ См.: *Добрынин Н.М.* Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003; *Его же.* Теория и практика государственного управления. Новосибирск, 2006; *Его же.* Федерализм. Историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005; *Его же.* Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005.