
НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА: ЗНАЧИМОСТЬ И РОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2018 г. М. Н. Федорев

Институт государства и права Тюменского государственного университета

E-mail: memphis72@mail.ru

Поступила в редакцию 14.05.2018 г.

В статье автор анализирует современное состояние федеральных округов, их назначение в государственно-территориальном устройстве России. Федеральный округ рассматривается как элемент интеграции в отношениях между Российской Федерацией и ее субъектами. Подчеркивается значимость и обосновываются перспективы дальнейшей эволюции федеральных округов в государственном управлении. Автор приходит к выводу о необходимости закрепления правового статуса федеральных округов, а также деятельности полномочного представителя Президента РФ на уровне закона и предлагает собственное видение трансформации федеральных округов.

Ключевые слова: федеральные округа, субъекты Российской Федерации, полномочные представители Президента РФ, государственное устройство.

DOI: 10.31857/S013207690002081-1

Введение

В соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹ в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений было изначально образовано семь федеральных округов. В 2010 г. из состава Южного федерального округа был выделен Северо-Кавказский федеральный округ (центр — г. Пятигорск)². В 2014 г. образован Крымский федеральный округ, который в 2016 г. был присоединен к Южному федеральному округу.

Нельзя недооценивать важность и назначение федеральных округов в системе государственного управления и их влияние на развитие федеративных отношений в современной России. Каковы перспективы и дальнейшая судьба института полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе, равно

как и сама роль последних в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации? Эти и другие вопросы остаются востребованными и актуальными на сегодняшний день, несмотря на кажущееся их научное забвение.

Проблематика правовой природы федеральных округов

Среди ученых-юристов высказываются различные мнения относительно назначения федеральных округов и их роли в государственном устройстве Российской Федерации, влияния на дальнейшую эволюцию федеративных отношений. Создание системы федеральных округов расценивается как один из административных способов поиска форм и методов управления системой федеративных отношений, их технологической рационализации, сглаживания проблем чрезмерной асимметричности и многосубъектности России³.

Н.М. Добрынин высказывал опасения, что создание системы федеральных округов повлекло за собой образование семи макросубъектов Российской Федерации, в которых сосредоточились практически все органы государственной власти (за исключением представительной), что, как показывает мировой опыт, таит угрозу в случае

¹ См.: СЗ РФ. 2000. № 20, ст. 2112.

² См.: Указ Президента РФ от 19 января 2010 г. «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2010. № 4, ст. 369.

³ См.: Безруков А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал рос. права. 2001. № 1. С. 112.

кризисных ситуаций распада государства на самостоятельные части, коими сегодня стали федеральные округа⁴. Ю.И. Скуратов образование федеральных округов рассматривает в качестве существенного изменения фактических конституционных отношений в России, не нашедших своего отражения в тексте Конституции РФ⁵. По мнению К.В. Черкасова, «образование федеральных округов как укрупненных хозяйственно-политических территориальных образований во многом свидетельствует не только об объективной потребности в них как таковой, о необходимости совершенствования федеративного устройства России, но и об устойчивой тенденции к укрупнению субъектов РФ»⁶.

Как подчеркнул Президент РФ В.В. Путин, «суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов..., а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий»⁷.

Безусловно, образование федеральных округов оказало существенное влияние на развитие отечественного федерализма и эволюцию сложившегося формата отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федераций.

В юридической литературе предметом обсуждений были и правовая природа, и назначение федеральных округов, и их роль в государственном устройстве Российской Федерации. Так, по мнению А.В. Багдасаряна, «федеральные округа в составе РФ представляют собой государственные территориальные образования, созданные для оптимизации политического управления государственными делами в рамках федеральной компетенции, и обеспечивают в рамках административного порядка определение наиболее эффективных форм и методов государственного управления в системе реформирования федеративных отношений»⁸. Ю.А. Демьяненко определяет федеральные округа как «особые территориальные образования» и связывает их учреждение с необходимостью «совершенствования федеративных отношений, восстановления управляемости государства, обеспечения его устойчивости и суверенности, укрепления властной вертикали, улучшения условий для контроля над деятельностью федеральной власти в регионах»⁹.

К.В. Черкасов, в свою очередь, полагает, что федеральные округа «выступают пространственно-территориальными пределами, в границах которых структурные подразделения центральных аппаратов федеральных государственных органов, территориальные органы федеральных государственных органов, образованные на уровне федерального округа, реализуют принадлежащие им полномочия»¹⁰. И.А. Акулич считает, что «институт полпредов в федеральных округах выступает как механизм контроля, координации, кадровой селекции и сбора информации. Вместе с тем потенциально полномочные представители являются важным политическим инструментом, находящимся в распоряжении главы государства, элементом института его «скрытых («подразумеваемых») полномочий, позволяющим в кризисные периоды проводить директивы Президента РФ на местах. Это касается полномочий, связанных с охраной Конституции и государственного суверенитета (ст. 80), механизма введения чрезвычайного и военного положения (ст. 87 и 88 Конституции РФ)»¹¹.

Таким образом, характеризуя политико-правовую природу федеральных округов, выявляются те или иные их характерные особенности, даются прогнозы на их дальнейшее существование и степень важности в государственном управлении Российской Федерации. В частности, появление федеральных округов связывали с тенденцией укрупнения субъектов Федерации. Так, многие исследователи видят в образовании федеральных округов определенный шаг, направленный на совершенствование федеративного устройства России, свидетельствующий о тенденции укрупнения субъектов Российской Федерации¹². Федеральные округа можно рассматривать как своего рода посредника, «который наделен соответствующими полномочиями в отношении органов государственной власти субъектов»¹³. К примеру, как отмечают В.М. Александров и А.В. Семенов, если принять во внимание важную роль системы федеральных округов в укреплении федеративных горизонтальных связей между субъектами Федерации, то именно федеральный округ должен стать тем полем, в границах

⁴ См.: Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003; *Его же*. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8.

⁵ См.: Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 г.: поправки в конституцию или конституционная реформа? // Росс. юрид. журнал. 2009. № 3. С. 40–47.

⁶ Черкасов К.В. Федеральные округа в механизме модернизации современного российского федерализма // Журнал рос. права. 2008. № 8. С. 20.

⁷ Путин В.В. Какую Россию мы строим // Росс. газ. 2000. 11 июля.

⁸ Багдасарян А.В. Проблемы формирования органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10.

⁹ Демьяненко Ю.А. Роль федеральных округов в системе субъектного состава России: неконституционное

закрепление // Евразийский юрид. журнал. 2012. № 9 (52). С. 153.

¹⁰ Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденция развития // Законодательство и экономика. 2009. № 1. С. 8.

¹¹ Акулич И.А. Перспективы развития института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: политический аспект // Научные ведомости Белгородск. гос. ун-та. Вып. 21. 2012. № 1 (120). С. 261, 262.

¹² См.: Барциц И. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции РФ // Федерализм. 2003. № 3; Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал рос. права. 2002. № 7; *Ее же*. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила // Государство и право. 2006. № 10.

¹³ Цыреторов А.И. Федеральные округа в системе территориального управления // Вестник Бурятск. гос. ун-та. 2012. № 2. С. 194.

которого необходимо последовательно реализовывать политику интеграции регионов¹⁴.

По мнению К.В. Черкасова, «если принять во внимание важную роль системы федеральных округов в укреплении федеративных горизонтальных связей между субъектами РФ, то именно федеральный округ должен стать тем полем — “полигоном”, в границах которого необходимо последовательно реализовывать политику укрупнения регионов. Первым в этом качестве выступил Приволжский федеральный округ, где в 2004 г. был успешно апробирован процесс объединения Пермской области с Коми-Пермяцким автономным округом, в результате которого был образован новый субъект Российской Федерации — Пермский край»¹⁵.

На наш взгляд, образование и существование федеральных округов как административно-территориальных единиц политико-управленческого типа связаны с совершенствованием процесса не сколько федерализации, а сколько централизации, в основе которого лежит выполнение нескольких важных стратегических задач развития Российской Федерации. К числу таковых относятся:

во-первых, приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным. При этом юридическая ревизия регионального законодательства была приведена достаточно успешно, о чем свидетельствует принятие (изменение) основных законов (конституций, уставов) субъектов Федерации, а также существенная корреляция законодательства того или иного субъекта Российской Федерации;

во-вторых, это стабилизация отношений между федеральным центром и субъектами Федерации, выравнивание политико-правового климата;

в-третьих, своевременное реагирование на социально-экономическое развитие (состояние) субъекта Федерации в рамках соответствующего федерального округа;

в-четвертых, нормализация отношений между органами государственной власти субъектов Федерации, которая проявляется в участии полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе в процессе образования и функционирования органов государственной власти субъекта Федерации, не вмешиваясь непосредственно в их деятельность.

По верному замечанию Д.А. Авдеева, “начиная с 2000-х годов федеративные отношения приобретают ярко выраженный централизованный характер. Это нашло отражение в образовании федеральных округов, четко прослеживается тенденция централизации в государственном управлении вообще и в федеративных отношениях, в частности”¹⁶.

При образовании федеральных округов следует выделить два момента: во-первых, административно-территориальные границы федеральных округов совпадают

с существующими военными округами; во-вторых, поименованные центры (города) федеральных округов располагаются не в республиках, входящих территориально в тот или иной федеральный округ, а находятся в иных субъектах Федерации (области, края и города федерального значения). Это, видимо, было обусловлено своеобразным уравниванием статуса иных субъектов Федерации с республиками в составе Российской Федерации.

Перспективы федеральных округов

Как показало время, актуализация значимости федеральных округов на сегодняшний день снизилась, даже может показаться, что отпала необходимость в дальнейшем их существовании. В частности, П.А. Федосов, С.Д. Валентей, В.Д. Соловей, В.Я. Любовный считают, что “наиболее очевидная задача полпредов заключалась в том, чтобы в кратчайшие сроки обеспечить ликвидацию несоответствия конституций (уставов) и законов субъектов РФ Конституции страны и восстановить конституционный принцип верховенства федерального законодательства. Эта задача была тем более актуальной, что к моменту издания Указа примерно каждый пятый закон субъектов Федерации содержал позиции, противоречащие общероссийскому законодательству”¹⁷.

Нельзя не согласиться с мнением О.В. Долгалева, характеризующего федеральные округа как не оговоренный, но допускаемый Конституцией РФ элемент, актуализированный в целях оптимизации государственного регулирования территориального развития. «Смысл создания системы федеральных округов в необходимости территориального приближения федеральной власти к субъектам Федерации, унификации взаимоотношений центральной власти со всеми ее субъектами независимо от принципа их образования, совместного решения региональных социально-экономических проблем, а также развития производительных сил на межрегиональном уровне. В особых обстоятельствах, например в условиях чрезвычайных или кризисных ситуаций, институт “федерального присутствия” становится инструментом проведения директив Президента России непосредственно в субъектах Федерации»¹⁸.

Полагаем, что современное государство должно иметь четко выраженную систематизированную схему организации публичной власти, установленную не только в конституции, но и имеющую место в объективной реальности, иначе конституционные формулировки о форме государственно-территориального устройства окажутся фиктивными, а соответственно, бездействующими¹⁹.

¹⁷ Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис. Политические исследования. 2002. № 4. С. 159–183.

¹⁸ Долгалева О.В. Федеральные округа: правовая природа, проблемы и перспективы // Бизнес в законе. 2010. № 3. С. 17.

¹⁹ См.: Федорец М.Н., Авдеев Д.А. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. 2014. № 11. С. 1662.

¹⁴ См.: Александров В.М., Семенов А.В. Состояние и перспективы развития федеральных округов Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 3. С. 88.

¹⁵ Черкасов К.В. Федеральные округа в механизме модернизации современного российского федерализма. С. 23, 24.

¹⁶ Авдеев Д.А. Современные проблемы федерализма // Евразийский юрид. журнал. 2017. № 6. С. 243.

Следует понимать, что полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе ни в коей мере не вмешивается в деятельность органов государственной власти субъектов Федерации, скорее выполняет контрольно-надзорные функции, содействует решению кадровых вопросов в интересах как Российской Федерации, так и ее субъектов, входящих в тот или иной округ. Различного рода кадровые элементы структуры полномочного представителя Президента РФ не являются иерархически встраиваемыми в систему органов государственной власти субъектов, что позволяет говорить об их невмешательстве и не нарушении принципа разделения властей.

Кстати, подобные территориальные образования встречаются в зарубежных федерациях. Так, например, в Бразилии и США федеральный округ всего один и включает в себя столицу с окрестной территорией, как правило, малонаселенной. В общей сложности федеральный округ в этих государствах представляет собой составную часть государства с особым статусом, имеет некоторые признаки субъекта федерации и подотчетен центральной власти, что обуславливается исполнением особых функций и политическим значением столицы²⁰.

В настоящее время все большее значение приобретает социально-экономический аспект существования федеральных округов, так как одной из наиболее важных экономических задач федерализма в России является выравнивание уровней социально-экономического развития и финансово-бюджетного состояния субъектов Федерации. Так, поскольку субъекты Федерации имеют значительные различия по ряду основных экономических и социальных показателей, в рамках федеральных округов реализуется комплексное стратегическое планирование, направленное на улучшение социального и экономического положения в каждом округе. Стратегии социально-экономического развития на данный момент существуют в каждом федеральном округе²¹.

Таким образом, вопросы, связанные с деятельностью полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, и опыт практической деятельности позволяют со всей достоверностью говорить о необходимости закрепления конституционно-правового статуса федеральных округов и, соответственно, института полномочных представителей на законодательном уровне²², что, в свою очередь, требует проработки этого вопроса с учетом как положительных моментов их функционирования, так и выявленных недостатков.

²⁰ См.: Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2005. С. 484.

²¹ См.: Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России). Стратегии социально-экономического развития федеральных округов [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategterplanning/komplstplanning/strategstplanning/index>

²² См.: Чертков А.Н., Плюгина И.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Право и политика. 2006. № 2.

Как представляется, дальнейшей социально-экономической интеграции субъектов Российской Федерации, входящих в состав того или иного федерального округа, включая их укрупнение (объединение), выравнивание политического и бюджетно-финансового климата, может способствовать преобразование федеральных округов в губернии, правовой статус которых следует рассматривать как разновидность административно-территориальной единицы, выполняющей интегрирующее назначение и координирующую роль в системе межсубъектных отношений. Полагаем, что это даст возможность поэтапного и выверенного шага на пути к совершенствованию федеративного устройства России. Это во многом позволит решить ряд вопросов федеративного и политического характера. Станет востребованным использование дореволюционного опыта института генерал-губернаторства, который играл роль своеобразного “проводника” (связующего звена) между центром и российскими регионами. Бесспорно, что высказываемое предложение нуждается в дальнейшем научном осмыслении и проработке.

Заключение

Таким образом, считаем, что по своей природе федеральные округа представляют собой образованные главой государства административно-территориальные единицы управленческого типа, назначение которых сводится к консолидации и стабилизации политико-правового режима в субъектах Российской Федерации, выравниванию социально-экономического состояния различных субъектов, входящих в один федеральный округ. По словам В.М. Манохина, федеральные округа — образования не отраслевого и не функционального типа, а созданы для управления государственными делами во всем объеме в рамках федеральной компетенции²³.

Анализируя опыт организации и деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, высказываются мнения о целесообразности преобразования (реорганизации) полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в полномочных представителей Председателя Правительства РФ²⁴.

Учреждение федеральных округов в 2000 г. сыграло положительную роль, позволив собрать все федеральные органы власти в единую систему, работающую в целом в интересах государства, а не отдельных субъектов Федерации. Большая часть функций полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах приобрела политическую направленность. Представители Президента РФ смогли восстановить единое правовое поле и создать предпосылки для восстановления единого экономического

²³ См.: Манохин В.М. К вопросу о государственно-правовом статусе федерального округа // Вестник СГАП. 2002. № 1 (30). С. 9.

²⁴ См.: Матюшкин Г.О. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе как субъект контрольной власти // Политический журнал. 2005. № 8. С. 32.

пространства. Образование федеральных округов, не затрагивая основного (конституционного) административно-территориального деления, стало формой укрепления вертикали государственной власти.

Нельзя недооценивать значимость федеральных округов в современном государственно-территориальном устройстве Российской Федерации, которые представляют собой один из его элементов, характеризующих организацию государственной власти, включающей как горизонтальный, так и вертикальный уровни деятельности органов публичной власти²⁵.

При этом назначение федеральных округов, как представляется, заключается в стабилизации федера-

тивных отношений, сбалансированности проводимой политики центральной власти с учетом интересов и потребностей (в той или иной степени) регионов. Федеральные округа выполняют роль политического каркаса отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. Следует поддержать высказываемые в литературе предложения о законодательном закреплении правового статуса полномочных представителей Президента РФ в федеральном округе при условии сохранения постоянной координационной их деятельности.

По нашему мнению, федеральные округа еще сыграют свою позитивную роль в государственном управлении федеративных отношений, выстраивании последовательной политики, сочетающей как централизацию, так и децентрализацию, что будет способствовать совершенствованию государственно-территориального устройства Российской Федерации.

²⁵ См.: Авдеев Д.А. Государственное устройство и государственный строй: от старого формата к новому образу // Современное право. 2017. № 10. С. 25, 26.

FEDERAL DISTRICT: SIGNIFICANCE AND ROLE IN STATE-TERRITORIAL STRUCTURE OF RUSSIAN FEDERATION

© 2018 M. N. Fedorets

Institute of state and law of Tyumen state University

E-mail: memphis72@mail.ru

Received 14.05.2018

In the article the author analyzes the present state of the federal districts their appointment in the state-territorial structure of Russia. The federal district is considered as an element of integration in relations between the Russian Federation and its subjects. The importance and prospects of the further evolution of the federal districts in public administration are underlined. The author comes to the conclusion that it is necessary to consolidate the legal status of the federal districts, as well as the activities of the plenipotentiary representative of the President at the level of law, and offer his own vision of the transformation of federal districts.

Key words: federal districts, subjects of the Russian Federation, plenipotentiaries of the President of the Russian Federation, state structure.