

УДК 342.5
ББК 67.400.6

DOI 10.22394/1682-2358-2021-4-33-40

M.G. Shishkin, post-graduate student at the Constitutional and International Law Department, Saint-Petersburg University of Management Technologies and Economics

FEDERAL DISTRICTS IN RUSSIA: PRACTICES OF IMPROVING PUBLIC ADMINISTRATION

Goals and reasons for the creation of federal districts in the Russian Federation and the institution of plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation in federal districts are studied. The problematics of the study is the current normative legal regulation of the federal districts functioning. The author proposes amending legislation on federal districts in order to systematize legal regulation in the sphere of interaction of public authorities located on a federal district territory.

Key words and word-combinations: constitution, federal districts, territorial structure.

М.Г. Шишкин, аспирант кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики (email: maks.schischkin2011@yandex.ru)

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА В РОССИИ: ОПЫТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Исследуются цели и причины создания в Российской Федерации федеральных округов и института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Проблематику исследования составляет действующее нормативное правовое регулирование функционирования федеральных округов. Предложены изменения в законодательство о федеральных округах с целью систематизации нормативного правового регулирования в сфере взаимодействия органов публичной власти, расположенных на территории федерального округа.

Ключевые слова и словосочетания: конституция, федеральные округа, территориальное устройство.

К началу 2000-х годов в России сложилась угрожающая ситуация — имелись все предпосылки к распаду Российского государства. В состоянии хаоса страну ввели действия как федерального центра, не имеющего четко сформулированной стратегии развития страны,

так и стремление региональных элит получить как можно больше экономических благ.

В.В. Путин приступил к исполнению обязанностей Президента РФ в марте 2000 г. и сразу обратил внимание на необходимость соблюдения руководством субъектов Федерации норм федерального законодательства. Достичь указанной цели следовало в кратчайшие сроки, в связи с чем 13 мая 2000 г. был принят Указ Президента РФ (далее — Указ № 849), которым было утверждено Положение «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (далее — Положение). Согласно Указу № 849, были образованы федеральные округа, объединяющие территориально несколько субъектов РФ, а на полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе (далее — полномочный представитель) совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ возлагается функция по разработке программ социально-экономического развития территорий [1].

В.В. Путин подчеркивал, что федеральные округа образованы с целью укрупнения структур президентской вертикали в пределах определенных территорий, но не для укрупнения регионов [2]. Вместе с тем анализ научной литературы позволяет сделать вывод о наличии и других точек зрения относительно целей создания и функционирования федеральных округов: одни исследователи связывают этот процесс с системой существовавших в то время военных округов; другие — с экономическим районированием, созданным в период существования СССР.

К.В. Черкасов отмечал, что в перспективе федеральный округ станет одним из элементов новой структуры государственного управления в Российской Федерации, а именно: «федеральный центр — федеральные округа — субъекты Российской Федерации» [3, с. 74]. Такое мнение основывалось, помимо прочего, на процессе укрупнения субъектов РФ, пик которого пришелся на 2003—2007 гг. (парад объединений), который проводился в целях выравнивания экономической динамики регионов. В связи с этим в начале 2000-х годов ряд ученых выдвигал смелые суждения о скором изменении территориального устройства Российской Федерации с переходом к макросубъектам [4, с. 37]. Однако до сих пор в федеральных округах не сформированы органы власти с определенным правовым статусом, наличие которого предполагает предоставление полномочий по принятию нормативных правовых актов. В соответствии с Указом № 849 субъекты РФ находятся в пределах федерального округа, а не переходят в его подчинение.

Кроме того, организационно-правовое преобразование субъектов Федерации в иные публично-территориальные образования с изменением их территориальных границ и конституционно-правового статуса потребует пересмотра действующей Конституции РФ [5]. При этом в

некоторых субъектах, включенных, к примеру, в состав Приволжского федерального округа, объединение республик и областей, конкурирующих между собой в разных сферах жизни, может иметь негативные последствия в целом для регионов.

Некоторые исследователи уверены, что федеральные округа созданы для разработки новых форм и методов управления федеративными отношениями, смягчения остроты вопросов асимметричности и много-субъектности Российской Федерации [6, с. 112].

Более категорично по этому поводу высказывался Ю.И. Скуратов. По его мнению, Президент России осуществил пересмотр фактически сложившихся конституционных отношений, не регламентированных законодательством [7, с. 43]. Иными словами, правовед предполагал долговременный характер проводимой реформы.

В.А. Лебедев, придерживаясь противоположной позиции, допускал, что институт полномочных представителей вводится на короткий временной промежуток в целях преодоления кризисных явлений [8, с. 92].

Некоторые отечественные конституционалисты рассматривают федеральные округа в качестве особых единиц управления. К примеру, А.Ф. Багдасарян утверждал, что федеральные округа — это государственные территориальные образования, целью создания которых должны стать, во-первых, совершенствование механизма политического управления делами со стороны Российской Федерации и, во-вторых, создание условий для разработки способов административного воздействия по реформированию федеративных отношений [9, с. 10].

По мнению К.В. Черкасова, федеральные округа представляют собой единство пространства определенных территорий, в пределах которых территориальные органы федеральных органов исполнительной власти осуществляют предоставленные им полномочия [10, с. 8].

И.А. Акулич введение института полномочных представителей считает важнейшей предпосылкой возможности осуществления прямого президентского правления на местах в период кризиса [11, с. 264—265].

На наш взгляд, образование федеральных округов в виде административно-управленческого звена связано прежде всего с необходимостью централизации власти в России. Именно поэтому полагаем ошибочным суждение К.В. Черкасова, рассматривавшего процесс создания федеральных округов в качестве элемента совершенствования механизмов федерализации в России [12, с. 23—24].

Слабость федерального центра во взаимодействии с субъектами Федерации при реализации закрепленных Конституцией РФ полномочий устанавливалась нормативно. В частности, на основании ч. 3 ст. 11 Конституции РФ республики принудили федеральное руководство заключить дополнительные договоры о разграничении предметов ведения и полно-

мочий [13, с. 116]. По сообщениям Министерства юстиции РФ, к концу 1996 г. в девятнадцати из двадцати одной республиканских конституций содержались нормы, противоречащие Конституции РФ [14, с. 380].

Э.М. Коломейцев справедливо отмечает, что образование федеральных округов было сигналом о том, что деятельность органов государственной власти субъектов РФ должна быть поставлена под контроль федерального центра для обеспечения эффективности общего управления государством [15, с. 36].

По мнению А.А. Данько, полномочные представители, повышая эффективность государственного управления, осуществляют контроль над исполнением решений, принятых федеральным центром, на территории федерального округа [16, с. 24].

Из изложенного можно сделать вывод, что главная цель создания федеральных округов заключалась в быстром подчинении органов государственной власти субъектов Федерации, в первую очередь руководителей, президентской воле по вопросам, относящимся к ведению Федерации, включая решение проблем общественной безопасности. Как известно, к тому времени оставался неразрешенным конфликт на Северном Кавказе, который обуславливал приток в страну незаконных вооруженных формирований и невозможность контроля распространения их представителей с территории Чечни в иные субъекты РФ.

Вместе с тем Указ № 849, являющийся основой формирования особых территориальных единиц (федеральных округов) и создания специальных президентских структур координации и контроля (полномочные представители и их аппараты), не содержит определения понятия «федеральный округ», не раскрывает сущностное предназначение федеральных округов и их место в территориальной структуре Российской Федерации. В конституционно-правовой доктрине также, к сожалению, не разработано общих подходов к природе федерального округа и его месту в системе государственного управления.

Таким образом, в Российской Федерации отсутствует конституционно-правовое регулирование вопросов создания и функционирования федеральных округов, а также деятельности полномочных представителей. Законодательно не закреплено определения понятия «федеральный округ», не регламентирован правовой статус полномочных представителей. Не закреплены эти понятия и в нормативных правовых актах субъектов РФ.

Положения Конституции РФ не содержат норм, посвященных федеральным округам. Норма пункта «к» ст. 83 Конституции РФ, на наш взгляд, не предоставляет Президенту РФ права создавать какую-либо отдельную систему государственного управления, построенную на

отношениях власти — подчинения. В связи с этим нельзя признать верным утверждение некоторых исследователей о том, что Президент РФ может создать систему округов, подобную судебным или военным округам [17, с. 58].

Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 177 «Об утверждении Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации» [18] (далее — Указ № 177) образованы военные округа Вооруженных Сил РФ, которые являются основной военно-административной единицей Российской Федерации, межвидовым стратегическим территориальным объединением Вооруженных Сил РФ. При этом цель создания военных округов состоит в осуществлении мер по подготовке к вооруженной защите и для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации в установленных границах ответственности.

Системно-структурный анализ норм ст. 19.2, 19.3 и 24 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее — Закон № 1-ФКЗ) [19] позволяет сделать вывод, что судебный округ есть территория, в пределах которой окружной суд осуществляет отправление правосудия в соответствии с федеральным законом.

Итак, судебные и военные округа образованы в целях упорядочения деятельности конкретных органов государственной власти (судов) и единиц управления (Вооруженных Сил) в определенных границах. Учреждение такого рода округов не затрагивает организацию федеративного устройства Российской Федерации. В то же время отметим, что полномочия судов установлены Законом № 1-ФКЗ и соответствующими процессуальными кодексами, а органов военного управления — Федеральным законом от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» [20], Указом № 177 и иными нормативными правовыми актами.

По нашему мнению, правовая природа и характер норм Конституции РФ позволяют прийти к выводу, что Основной Закон не предоставляет Президенту РФ столь широкого усмотрения при реализации права назначать своих полномочных представителей. Данное право относится исключительно к сфере кадрового обеспечения деятельности государственных органов и должностных лиц, подчиненных Президенту РФ. Образование Президентом РФ в границах Российской Федерации территорий, состав и возможность создания которых не закреплены конституционно, полагаем, выходит за рамки предоставленных главе государства полномочий.

Поскольку назначение подзаконного нормативного правового акта состоит в реализации мер, установленных законодательным актом,

следует согласиться с предложением В.Ю. Мазурова о необходимости принятия закона о федеральных округах [21, с. 26]. Считаем, что наиболее соответствует уровню рассматриваемой сферы отношений, а также положениям ч. 2 ст. 108 Конституции РФ принятие именно федерального конституционного закона, а не ординарного федерального закона. Это позволит субъектам Федерации в лице сенаторов выдвигать предложения, которые учитывают мнение регионов, особенности их развития и которые смогут стать нормами принятого федерального конституционного закона.

Безусловно, вопросы создания и функционирования федеральных округов должны быть урегулированы федеральным конституционным законом. Вместе с тем полагаем необходимым сохранение института полномочных представителей, что обусловлено не в последнюю очередь отсутствием значимых успехов административной реформы 2003—2013 гг. [22, с. 15; 23, с. 39], результатом которой должно было стать повышение эффективности работы государственного аппарата в Российской Федерации.

Существенной проблемой, на наш взгляд, является и то обстоятельство, что в конституциях и уставах, а также в иных конституционных (уставных) актах субъектов РФ отсутствует какое-либо упоминание о федеральных округах и о полномочных представителях. В субъектах РФ не сформирована нормативно-правовая основа для взаимодействия региональных органов государственной власти и полномочных представителей.

В связи с этим предлагаем дополнить ст. 65 Конституции РФ частью 3 следующего содержания: «Территории субъектов РФ могут быть включены в состав федерального округа. Правовой статус федерального округа, иные условия его образования и существования определяются федеральным конституционным законом. Включение субъекта РФ в состав федерального округа не влечет утрату им правового статуса субъекта РФ». Данное дополнение обуславливает необходимость изменения содержания пункта «б» ст. 71 Конституции РФ в части указания на то, что в ведении Российской Федерации также находится территория федеральных округов.

Для привлечения субъектов РФ к деятельности полномочных представителей следует, на наш взгляд, дополнить ст. 72 Конституции РФ, в которой перечислены предметы ведения, находящиеся в совместном регулировании Российской Федерации и субъектов РФ, пунктом «о.1» следующего содержания: «...общие вопросы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с федеральными органами государственной власти, органами местного самоуправления и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах».

После внесения соответствующих поправок в Конституцию РФ

следует разработать, а затем принять Федеральный конституционный закон «О федеральных округах в Российской Федерации». Полагаем возможным закрепить в данном документе следующее определение федерального округа: «Федеральный округ — территория, включающая территории нескольких субъектов РФ, образованная в порядке, установленном настоящим федеральным конституционным законом, в целях осуществления социально-экономического и организационно-правового взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления, юридических и иных лиц, включая межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия субъектов РФ».

При этом считаем важным оставить открытым перечень форм взаимодействия, предоставив субъектам Федерации право принятия своих нормативных правовых актов для установления таких форм. Это позволит учитывать различные особенности, присущие каждому без исключения субъекту РФ.

Таким образом, порядок создания и функционирования федеральных округов и правовой статус полномочных представителей нуждается в системной законодательной, а не подзаконной регламентации. Должны быть установлены критерии создания федерального округа, четко определены права и обязанности полномочных представителей. Это будет способствовать повышению качества процессов правотворчества и правоприменения ввиду минимизации коллизионных явлений, связанных с пересечением полномочий полномочных представителей, а также должностных лиц его аппарата (федеральные инспекторы, инспекторы) и органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. При этом деятельность полномочных представителей должна быть сведена к осуществлению координационно-контрольных функций в соответствии с компетенцией, которой обладает Президент РФ.

Библиографический список

1. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 4 февр. 2021 г.) // Российская газета. 2000. 16 мая.
2. Путин В.В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля.
3. Черкасов К.В. Федеральные округа в государственном устройстве России // Правовая культура. 2008. № 1(4). С. 69–80.
4. Барциц И.Н. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2003. № 3. С. 35–44.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: <https://legalacts.ru/doc/Konstitucija-RF/>

6. Безруков А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 110–117.
7. Скуратов Ю.И. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 г.: поправки в Конституцию или конституционная реформа? // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С. 40–47.
8. Лебедев В.А. Становление и развитие института полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6 (46). С. 88–96.
9. Багдасарян А.Ф. Проблемы реформирования органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Рос. ун-т дружбы народов. М., 2011.
10. Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Законодательство и экономика. 2009. № 1. С. 5–26.
11. Акулич И.А. Перспективы развития института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: политический аспект // Научные ведомости Белгородского госуниверситета. 2012. № 1 (120). С. 261–265.
12. Черкасов К.В. Федеральные округа в механизме модернизации современного российского федерализма // Журнал российского права. 2008. № 8 (140). С. 19–24.
13. Шишкин М.Г. К вопросу об асимметрии субъектов Российской Федерации // Социология и право. 2020. № 4 (50). С. 113–118.
14. Kahn J. What is the New Russian Federalism? // Contemporary Russian Politics: a Reader. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 374–383.
15. Коломейцев Э.М. Федеральные округа в России: уникальный опыт административно-территориального устройства государства // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2010. № 5. С. 35–40.
16. Данько А.А. Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 2015.
17. Лапина М.А., Прохоров К.В. Федеральный округ как центр территориальных органов государственной власти // Юридический мир. 2010. № 6. С. 58–61.
18. Об утверждении Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации: Указ Президента РФ от 19 апр. 2017 г. № 177 (в ред. от 5 нояб. 2020 г.) // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2547.
19. О судебной системе Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 8 дек. 2020 г.) // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.
20. Об обороне: Федер. закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в ред. от 11 мая 2021 г.) // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.
21. Мазуров В.Ю. Федеральные округа в территориальной системе организации государственной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / РАНХиГС при Президенте РФ. М., 2015.
22. Фельдман М.А. Административная реформа в России: продолжение следует // Вопросы управления. 2016. № 5 (42). С. 12–18.
23. Петров М.П. О необходимости концепции развития административной реформы в современной России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 3 (13). С. 37–44.