Статус и перспективы развития федеральных округов в Российской Федерации

Е.Н. Мотрук

Мотрук Екатерина Николаевна – аспирант кафедры конституционного и административного права юридического факультета Хабаровской государственной академии экономики и права

В статье освещены вопросы конституционности образования федеральных округов в Российской Федерации в 2000 году, особенности их правового статуса как территориальных образований, рассмотрены варианты использования потенциала федеральных округов в дальнейшем развитии российской государственности.

Проблема организации управления территориями оставалась актуальной для Российского государства на протяжении почти всей его истории – со времени образования Московского царства по сегодняшний день.

Административно-территориальное деление России и базирующееся на нем территориальное управление имеют свои давние исторические корни – политические, экономические, культурные, национальные. Их становление, обусловленное поиском оптимальной, эффективной модели руководства страной, борьбой за сохранение единства государства, диктовалось разными потребностями и задачами государственного строительства на различных этапах.

Экспериментируя на протяжении нескольких столетий с различными моделями управления территориями, центральная власть в России постоянно испытывала трудности. С одной стороны, они были связаны с огромной территорией страны при слабо развитых коммуникациях, с другой – с постоянной нехваткой финансовых средств и высококвалифицированных кадров. Пожалуй, как до 1917 года, так и после него заметного сближения интересов центра и регионов в России достичь не удавалось.

Очередная попытка была предпринята в 2000 году. В целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений существовавший до этого институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах Российской Федерации преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных

округах. Соответственно, территория России была разделена на семь федеральных округов [1].

Институт представителя главы государства в регионах для России не новый. Имелся опыт такого представительства и в дореволюционный, и в постсоветский периоды российской истории. Новацией явилось определение территориальных границ такого представительства в виде не существовавших до этого в России федеральных округов, которые оказались промежуточным территориальным образованием между федерацией, в целом, и ее субъектами.

Нельзя не признать, что такое преобразование при сохранении установленного Конституцией РФ административно-территориального деления Российской Федерации позволило решить важные государственные задачи. Следует согласиться с мнением В.В. Разуваева о том, что к концу XX века «…Россия де-юре была федерацией, а де-факто – одновременно и конфедерацией с федеративными элементами, и федерацией с конфедеративными вкраплениями» [2]. Последнее десятилетие XX века характеризуется развитием суверенизации 89 субъектов Российской Федерации, ослабившей экономику, существенно обострившей социальную обстановку в стране. Поэтому вопрос об упрочнении российской государственности стоял крайне остро.

В этой связи, создание федеральных округов можно рассматривать как метод управления системой федеративных отношений, который был воспринят в России в связи с необходимостью повышения эффективности управления ею как крупным государством. В решении 13 мая 2000 года сошлись два направления совершенствования всей системы государственного управления в Российской Федерации, а именно: оптимизация территориального администрирования и установление вертикали власти, под которой следует понимать не собственно властную вертикаль с непосредственным переподчинением объектов, а новый уровень взаимодействия центра и регионов.

При рассмотрении вопроса о правомерности и конституционности деления Российской Федерации на федеральные округа, обращает на себя внимание отсутствие в Конституции Российской Федерации самого понятия «федеральный округ». В этой связи, возникает вопрос, можно ли рассматривать произведенные Президентом Российской Федерации преобразования как изменение границ внутри Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Таким образом, Конституция РФ устанавливает единственно возможное деление Федерации – на субъекты, и любая попытка создания альтернативных единиц деления может рассматриваться как незаконная.

Однако характеристика федерального округа как административно территориальной единицы, на наш взгляд, неприемлема. В федеральном округе, в отличие от субъектов Российской Федерации, отсутствуют органы законодательной и судебной государственной власти, собственное законодательство и иные определяющие статус государственного образования признаки. Кроме того, федеральные округа представляют собой даже не территориальные единицы, а лишь абстрактные совокупности субъектов Российской Федерации.

Кроме того, перечень органов власти, осуществляющих свои полномочия в рамках федерального округа, весьма ограничен. На территории округа осуществляют деятельность сотрудники аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации – должностные лица Администрации Президента Российской Федерации [3] (президентская власть) и сотрудники окружных управлений федеральных органов исполнительной власти, созданных в рамках осуществления взаимодействия с полномочными представителями (исполнительная власть).

Суммируя изложенное, необходимо отметить, что учреждение Президентом РФ должности своего полномочного представителя в федеральном округе представляет собой форму реализации главой государства своего конституционного права назначать и освобождать полномочных представителей Президента Российской Федерации (п. «к» ст. 83 Конституции РФ) и в определенной степени права определять основные направления внутренней политики Российской Федерации (п. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации). В связи с этим, можно говорить о безусловной конституционности предложенного Президентом Российской Федерации дробления государства на федеральные округа.

Приведенные доводы позволяют определить федеральный округ как такую территориальную форму организации государственной (президентской и исполнительной) власти Российской Федерации, в пределах которой действует полномочный представитель Президента Российской Федерации, и управления отдельных федеральных органов исполнительной власти (как правило, силового блока, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ).

Анализ зарубежного опыта территориальной организации власти показывает, что федеральные округа имеются и в других федеративных государствах (США, Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Нигерия и др.) [4], и, как правило, они являются субъектами внутрифедеративных отношений с особым статусом. Например, в федерациях с одним федеральным округом он, как правило, является столичным и представляет собой столицу с прилегающими окрестностями (Аргентина, США и др.). Существуют федерации, в которых федеральные округа имеют свое представительство в парламенте (как правило, в одной из палат). Такое

представительство может быть равным по сравнению с другими субъектами федерации (Бразилия) и неравным (США, Нигерия, Пакистан).

Во многих государствах создаются особые округа, которые не являются административно-территориальными единицами, и делятся (в зависимости от специфики объекта управления) на военные, судебные, пожарные, почтовые, регистрационные и т. п. Границы таких округов не всегда совпадают с административно-территориальными, при этом они, безусловно, способствуют упрочнению единства государства.

В Российской Федерации созданы военные, пограничные, регистрационные округа, округа в системе арбитражных судов и иные. Их статус закрепляется в зависимости от целей создания в федеральном (конституционном) законе, указе Президента РФ, ведомственных нормативных правовых актах органов исполнительной власти.

Так, военный округ Вооруженных Сил Российской Федерации является основной военно-административной единицей Российской Федерации, общевойсковым оперативно-стратегическим территориальным объединением Вооруженных Сил Российской Федерации и предназначен для осуществления мер по подготовке к вооруженной защите и для вооруженной защиты Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории в установленных границах ответственности [5]. На сегодняшний день в России 6 военных округов.

Нотариальный округ определяется как территория деятельности нотариуса и устанавливается в соответствии с административно-территориальным делением Российской Федерации [6]. Количество нотариальных округов в России – больше 1000.

Перечень и статус регистрационных округов в Российской Федерации определен приказом Минюста России [7] в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [8]. Их в России 78.

Округа в системе арбитражных судов закреплены в Федеральном конституционном законе от 28.04.1995 №1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [9] в количестве 10.

Представляется, что образованные в России округа, в том числе и федеральные, по своей сути являются территориальными образованиями с особым статусом. Их создание является инициативой органов власти федерального уровня и имеет целью обеспечить максимальную эффективность в работе по своим направлениям деятельности. Наполнение округов территориями происходит сообразно с целями администрирования в конкретной отрасли, и, как правило, без дробления субъектов Российской Федерации.

В основу такого деления кладется не существующее административно-территориальное деление, а удобство и эффективность

управления в конкретной отрасли. Например, задолго до объединения Корякского автономного округа с Камчатской областью управления отдельных федеральных структур создавались на базе именно этих двух субъектов Федерации [10]. Это не совпадало с существующим административно-территориальным делением государства, но соответствовало логике управления [11].

Все сказанное позволяет сделать вывод о том, что создание федеральных округов не привело к изменению административно-территориального устройства Российской Федерации, закрепленного в Конституции РФ, поэтому является законным и конституционным.

Примечательно, что по поводу создания президентом системы федеральных округов высказывается множество суждений. Одни авторы полагают, что созданные федеральные округа – совершенно искусственные образования, объединяющие регионы, не имеющие ничего общего [12]. Другие ученые считают, что создание суперрегионов – кратчайший из всех путей к распаду России, поскольку создают возможность для существенного укрепления центров федеральных округов [13]. Третьи – что переход к единообразию управления разнородными субъектами Федерации, по существу, означает движение к унитарному государству от федеративного [14]. Полагаем, что с приведенными выше точками зрения трудно согласиться.

По нашему мнению, учреждение федеральных округов и функционирование в них полномочных представителей Президента РФ никак не связаны с развитием административной реформы и не оказывают прямого влияния на собственно федеративные отношения. Распределение предметов ведения и полномочий в сфере государственного управления по-прежнему осуществляется между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации, реализация отдельных полномочий делегируется на муниципальный уровень. При этом, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах в таком распределении полномочий не участвуют. Их основная задача – обеспечивать реализацию Президентом РФ основных направлений внутренней политики в субъектах Федерации округа, чего они добиваются путем сочетания в своей деятельности политических и правовых мер.

На данный момент создание специфических форм территориальной организации власти в виде федеральных округов при неоформленности их правового статуса представляется наиболее целесообразным, т. к. преобразования в подобной форме в значительной мере позволили бы избежать противостояния центру со стороны представителей государственной власти регионов Федерации.

Благодаря работе полномочных представителей Президента Российской Федерации на территории федеральных округов достаточно

эффективно может осуществляться контроль за поддержанием единства правового, судебного, экономического и политического пространств Российской Федерации [15].

Суммируя изложенное, отметим, что в оценке перспектив развития модели федеральных округов в России следует исходить из того, что создание подобного рода специальных единиц деления Российской Федерации – это не только фактор, повлиявший на изменение сферы деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации (по сравнению с предыдущей формой представительства в регионах Российской Федерации), но в большей степени – попытка создания универсальной модели организации государственной власти с четкой системой взаимодействия Центра и регионов.

Все сказанное позволяет сделать вывод, что для проведения федеральной политики необходимы компактные и эффективные подсистемы федеральной президентской и исполнительной власти.

Апробированная схема организации государственного управления с лежащей в основе ее жесткой вертикалью по линии президентской (в случае с федеральными округами в России) или исполнительной власти (что чаще встречается в зарубежных государствах) может быть применена для любой модели территориального устройства.

При невозможности или нецелесообразности по тем или иным причинам создать новую модель государственно-территориального деления Российской Федерации за счет укрупнения единиц, его составляющих, в любом случае, как представляется, создание федеральных округов следует рассматривать как действенный механизм взаимодействия Центра и регионов, способный в определенной мере решить проблемы, имеющие источником неэффективное функционирование существующей системы федеративного устройства.

Литература и источники:

1. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. №849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. – 2000. – №20. – Ст. 2112.

2. Разуваев, В.В. Ловушка для «наместников»: об институте представителей Президента РФ в федеральных округах / В.В. Разуваев // Независимая газета. – 16 июня. – 2000. – С. 8.

3. Указ Президента РФ «О внесении дополнений и изменения в Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе, утвержденное Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849» от 30.01.2001 г. №97 // СЗ РФ. – 2001. – №6. – Ст. 551.

4. Некрасов, С.И. Федеральные округа – новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. – 2001. – №11. – С. 18.

5. Ст. 1 Указа Президента РФ от 27.07.1998 №901 «Об утверждении Положения о военном округе вооруженных сил Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – №31. – Ст. 3840.

6. Ст. 15 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате, утв. ВС РФ 11.02.1993 – №4462-1 // Российская газета. – 1993. – №49.

7. Приказ Минюста РФ от 03.12.2004 №185 «О создании регистрационных округов, в границах которых действуют территориальные органы Федеральной регистрационной службы» // Российская газета. – 2004. – №277.

8. СЗ РФ. – 1997. – №30. – Ст. 3594.

9. СЗ РФ. – 1995. – №18. – Ст. 1589.

10. Приказ Росрегистрации от 29.06.2005 №85 "О принципах размещения территориальных органов Федеральной регистрационной службы" // СПС КонсультантПлюс.

11. Кроме того, управления Росрегистрации действуют на территории Хабаровского края и ЕАО, Магаданской области и ЧАО. В условиях начавшегося процесса укрупнения субъектов Российской Федерации и отказа от автономных образований в государстве, существует вероятность их последующего объединения.

12. Добрынин, Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства России / Н.М. Добрынин. – Новосибирск, 2003.

13. Козлова, Т.А. Укрепление вертикали власти и местное самоуправление / Т.А. Козлова // Журнал российского права. – 2001. – №7. – С. 32 – 36.

14. Ионов, И.А. Укрепление вертикали власти – в обход Конституции / И.А. Ионов // Журнал российского права. – 2001. – №6. – С.128 – 132; Хурсевич, С. Роль федеральных округов в развитии российского федерализма / С. Хурсевич // Федерализм. – 2000. – №4. – С. 19.

15. Россия на рубеже веков. Укрепление государственности / Под ред. А.Н. Соколова. – Калининград, 2001. – С. 455 – 457.