
РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:

вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

Выпуск 3(29) • Том 9 • 2022

МОСКВА, 2022

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

**Наталья Юрьевна
ХАМАНЕВА**

Председатель Редакционного Совета, д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации (Россия, г. Москва)

Редакционный Совет

**Майя Артасhevская
АСТАВАТУРОВА**

д.п.н., профессор, директор Центра этнополитических исследований, профессор
кафедры креативно-инновационного управления
и права Пятигорского государственного университета, координатор
Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов
в СКФО (Россия, г. Пятигорск)

**Алексей Андреевич
АМИАНТОВ**

к.п.н., главный специалист Аппарата Государственной Думы ФС РФ,
преподаватель кафедры политических наук Российского университета дружбы
народов (Россия, г. Москва)

**Зауре Каримовна
АЮПОВА**

д.ю.н., профессор кафедры «Право» Казахского национального аграрного
университета (Казахстан, г. Алматы)

**Виктор Александрович
ГЛЕБОВ**

к.ю.н., заместитель заведующего кафедрой политического анализа
и управления Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Елена Евгеньевна
ГРИШНОВА**

д.п.н., заведующая кафедрой политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана
(Россия, г. Москва)

**Адил Мавленович
ДЖУНУСОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии и права
Нового экономического университета имени Турара Рыскулова
(Казахстан, г. Алматы)

**Сергей Павлович
ЖДАНОВ**

к.ю.н., профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Военного института (общевойсковой) Военного
учебно-научного центра Сухопутных войск «Общевойсковой академии
Вооруженных Сил Российской Федерации» (Россия, г. Москва)

**Максим Александрович
МАЙСТАТ**

к.п.н., доцент Московского педагогического государственного университета
(Россия, г. Москва)

**Вадим Николаевич
МЕДВЕДЕВ**

к.ю.н., доцент Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Ольга Михайловна
МЕЩЕРЯКОВА**

д.ю.н., профессор кафедры международного права юридического факультета
Российского университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Ольга Алексеевна
НЕСТЕРЧУК**

д.п.н., профессор кафедры политического анализа и управления Российского
университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Леонид Вячеславович
САВИНОВ**

д.п.н., декан факультета государственного и муниципального управления
Сибирского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Новосибирск)

**Игорь Леонидович
ТРУНОВ**

д.ю.н., профессор, Национальный президент Всемирной Ассоциации юристов
в Российской Федерации, заместитель председателя Международного Союза
юристов, действительный член (академик) Российской Академии адвокатуры,
член президиума Российской академии адвокатуры,
член Российской Академии Юридических наук,
академик РАЕН (Россия, г. Москва)

**Наталья Михайловна
ЧЕПУРНОВА**

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Виталий Андреевич
ЮСУПОВ**

д.ю.н., профессор, профессор кафедры государственно правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, президент Волгоградского института экономики,
социологии и права (Россия, г. Москва)

Главный редактор:

МЕДВЕДЕВ Вадим Николаевич – к.ю.н., доцент Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ответственный редактор:

МАЙСТАТ Максим Александрович – к.п.н., доцент Московского
педагогического государственного университета (Россия, г. Москва)

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство «Наука
сегодня»

Журнал зарегистрирован

Федеральной
службой по надзору
в сфере массовых
коммуникаций,
связи и охраны
культурного наследия

Регистрационный номер

ПИ № ФС77-57689

от 18 апреля 2014 г.

Журнал издается
один раз в три месяца

Журнал включен
в базу РИНЦ (Российский
индекс научного
цитирования)

Адрес редакции:

115598, г. Москва,
ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4,
цокольный этаж,
помещение I,
комната 7-1, офис 4

www.regionupravlenie.ru

E-mail:
regionupravlenie@yandex.ru

Мнение авторов
может не совпадать
с мнением редакции.

При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи,
публикуемые
в журнале,
подлежат обязательному
рецензированию.

Компьютерная верстка
Загуменов А.П.

Подписано в печать 30.09.2022

Формат 60х84/8.
Объем 9,75

Печать офсетная.

Заказ №

Тираж – 1000 экз.
(1-й завод – 500 экз.)

Отпечатано в типографии
ООО «Белый ветер»
115054, г. Москва,
ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

СОДЕРЖАНИЕ

Медведев Н.П.

Федеральные округа и трансформация
региональной политики современной России..... 121

Аюпова З.К., Кусаинов Д.У.

От Империи Чингис-Хана к просторам
Улуг Великого Улуса: правовые источники..... 128

Попова Ю.А.

Исторические аспекты законодательного регулирования
свободных экономических зон в Российской Федерации 135

Лобанова Ю.В., Отц Е.В.

Социально-политическое осмысление последствий
компьютеризации и джентрификации в Кремниевой долине 143

Майстат М.А., Ломтев А.В., Батяновский В.В., Обухов М.А.

Политологическое образование: от формирования
самоидентичности личности до инструмента «мягкой силы» 153

Медведев В.Н.

Актуальные проблемы административного права.
Рабочая программа дисциплины (модуля) 163

НАШИ АВТОРЫ 189

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ 191

Н.П. МЕДВЕДЕВ

*доктор политических наук, профессор,
Начальник Управления Администрации Президента России
по работе с территориями, Представителями Президента
и связям с Парламентом (1993-1994 гг.), Россия, г. Москва*

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА И ТРАНСФОРМАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье анализируются произошедшие за последние 22 года трансформации института Полномочных Представителей Президента России в субъектах федерации в Полномочных Представителей Президента России в федеральных округах. Подчеркивается мысль о том, что несмотря на превращение этих административных единиц в серьезный уровень регионального и федерального государственного управления, их правовой статус при внесении поправок в Конституцию 2020 года не изменился. Этот институт и все его структуры функционируют до сих пор только на основе Указа Президента Российской Федерации об образовании федеральных округов. Все это может говорить о политико-правовой неустойчивости, слабой автономности и даже дискуссионности правового статуса этого уровня государственного управления.

Ключевые слова: *федеральные округа, полномочные Представители Президента России в федеральных округах, правовой статус, институт государственного управления, политико-правовая трансформация.*

Выбор системы территориально-государственного устройства (федеративное или унитарное) любого государства зависит в первую очередь от разрешения проблемы эффективности государственного управления и обеспечения политической стабильности государства. Федерации обычно создаются тогда, когда возникает необходимость обеспечения устойчивого государственного управления в условиях исторического, этнокультурного, природного, социально-экономического, территориального многообразия, и с учетом этого многообразия создания некой административно-государственной автономности этих территориальных единиц государства.

Российская Федерация по территории является крупнейшим государством мира. Анализируя территориально-политическое устройство

современной России, специалисты различных отраслей науки делят территориальное пространство страны на геополитические, административные и экономические регионы.

Для политической регионалистики интерес представляет прежде всего геополитические и административные трансформации на территории современной России.

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [1; 2; 3; 4; 6; 7; 8; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16].

Однако проблему трансформации региональной политики современной России нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Характеризуя инфраструктуру регионов России, М.П.Комаров следующим образом обозначает геополитические проблемы: «В качестве центра в настоящее время признается Москва. От центра проводят четыре геополитических луча: 1. Москва – Восток. 2. Москва – Запад. 3. Москва – Север. 4. Москва – Юг. Периферийные пространства на этих лучах представляют собой геополитические зоны, которые соответственно называют: «русский Восток», «русский Запад», «русский Север», «русский Юг»...

На направлениях Москва – Север и Москва – Восток граница совпадает с береговой линией, на них нет других государств. Следовательно, на Севере и Востоке Россия имеет законченные геополитические границы. Главная задача здесь – сохранить статус-кво, не дать распасться пространству.

Северное пространство делится частными лучами: Москва-Мурманск, Москва – Магадан – Камчатка. Это пространство объединяет значительное количество субъектов Федерации.

«Русский Восток» включает: Южный Урал, Южную Сибирь, Алтай, Туву, Бурятию, Приамурье и Приморье.

Дальнейшая интеграция регионов Российской Федерации в мировой рынок предопределяет необходимость решения широкого спектра проблем. Среди них важную роль играет формирование новой геополитической роли регионов Сибири и Дальнего Востока, изменение их места в экономике страны...

Иная картина сложилась на направлениях Москва – Запад и Москва-Юг. Границы этих лучей не закончены, они не заканчиваются для России береговой чертой. Это наиболее уязвимые направления для России. Здесь наиболее напряженная геополитическая динамика. Тут внешнеполитические и внутривнутриполитические проблемы» [9. С. 128-129].

Как бы обобщая основные проблемы внутренней геополитики России, другой специалист в этой области А. Дугин отмечает, что «центробежные и центростремительные силы воздействуют на регионы с переменной

величиной, зависящей от многих исторических факторов. Кроме того, физические расстояния от геополитического центра (Москвы) не всегда соответствуют «геополитическим расстояниям». Эти расстояния зависят не только от количественной, но и от качественной стороны связей, от самостоятельности региональных образований, их формы, их культурно-этнической специфики.

Главным содержанием темы «внутренней геополитики» России будет выяснение геополитической структуры этих четырех «периферийных зон» и качества и характера «лучей», связывающих их с центром» [5. С. 302-303].

Из такой характеристики внутреннего российского геополитического пространства многие ученые и специалисты делают далеко идущие выводы о новых перспективах административно-территориального деления современной России, подчеркивая при этом неадекватность внешним и внутренним геополитическим целям государства нынешнего состояния его территориально-политического устройства. Критикуется прежде всего многосубъектность (89 субъектов) современной Российской Федерации, так как в процессе демократических трансформаций влияние внутренней геополитики, связанной прежде всего с субъектами Федерации, оказывает все большее влияние и на внешнюю геополитику России. При этом ученые и политики предлагают различные пути сокращения количества субъектов российской государственности. Одной из версий причин издания Указа Президента Российской Федерации по разделению территории России на федеральные округа является попытка Кремля не только повысить эффективность централизованного государственного управления, но и разрешить сложные геополитические проблемы в рамках этих округов. Можно предположить, что в будущем административно-территориальное деление будет сориентировано на эти федеральные округа. Правда, для этого следует на уровне федерального закона определить правовой статус федеральных округов как новых территориально-политических образований в составе Российской Федерации, а в перспективе, возможно, потребуется и внесение изменений в федеральную Конституцию.

Такая новая федерально-региональная система и формальное определение ее конституционно-правового статуса через федеральные округа оказывает глубокое влияние как на внутреннюю экономическую политику, так и на качество внешнеэкономических связей, так как нарушается относительно автономная, внутренняя инфраструктура, исторически сложившаяся в границах территорий субъектов Федерации, а также традиционно сложившиеся связи в рамках традиционных (с советских времен) одиннадцати экономических зон России. Это без учета Республики Крым, ЛНР, ДНР, Запорожской и Херсонской областей, так как эта типологизация серьезно меняется.

Исходя из ныне существующих правовых норм, регулирующих деятельность вновь созданных региональных структур федеральных органов государственной власти и полномочных представителей Президента в федеральных округах, на первый взгляд можно сделать вывод, что главное назначение этих федеральных подразделений государственного аппарата состоит лишь в усилении контрольных функций Президента и федерального центра в целом за действиями региональных властей и обеспечение одинакового действия всех норм федеральной Конституции на территории России независимо от этнонациональных, религиозных и иных особенностей субъектов Федерации. И эти функции, как показывает опыт последних 22 лет, полномочными Представителями Президента России в федеральных округах успешно и эффективно выполняются.

Но, трудности функционирования аппаратов полномочных представителей Президента заключаются в том, что они практически не имеют механизмов воздействия на финансово-экономическую сферу деятельности региональных администраций. Сказывается также традиционно сложившаяся система взаимоотношений между верховной и провинциальными властями России без посредников, когда наиболее сложные проблемы региональные лидеры предпочитают решать непосредственно с Президентом России или Председателем Правительства Российской Федерации. Если раньше это делалось нередко с использованием губернатором своего статуса члена Совета Федерации, то теперь это делается в рамках Государственного Совета, заседания которого проводятся под председательством самого Президента Российской Федерации.

Следует подчеркнуть и то, что кроме собственных аппаратов полномочных представителей Президента в федеральных округах осталась система представительства Кремля и в самих субъектах Российской Федерации в лице главных федеральных инспекторов. Несмотря на непосредственную подчиненность этих федеральных чиновников в регионах полномочным представителям Президента России, их каждодневное взаимодействие с региональными руководителями во многом ограничивает возможности федеральных инспекторов в проведении через них линии Кремля в регионах, если речь идет о принципиальных расхождениях между федеральным центром и провинцией.

Все эти моменты после поправок 2020 года в Конституцию России позволяют сделать вывод, что сам факт функционирования федеральных округов в ближайшем будущем еще не предполагает стратегический пересмотр конституционной системы территориально-государственного устройства России, а в связи с этим и всей внутренней геополитики. Предназначение полномочных представителей Президента России и всех территориальных структур федеральной государственной власти в округах, видимо, будет пока ограничено рамками Указа Президента Российской

Федерации от 13 мая 2000 года «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Таким образом, представители Президента России будут только координировать деятельность федеральных органов государственной власти на территории соответствующих субъектов Федерации, а также добиваться приведения нормативно-правовой базы всех регионов в соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством.

Вместе с тем, присоединение к России Республики Крым, города Севастополь, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области ставит перед Российской Федерацией новые задачи по совершенствованию территориально-государственного устройства и повышению эффективности федеральной системы публичного управления

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Большаков А.Г., Фарукишин М.Х.* Национальные языки в системе образования: опыт социологического изучения общественного мнения в республиках Поволжья и Приуралья // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 8 (89).

2. *Буров А.С.* Актуальные аспекты государственной политики устойчивого развития коренных народов Севера в современной России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 4 (85).

3. *Гаджиев М.М.* Основные факторы формирования этнополитики в северокавказском регионе: историческая преемственность и современная реализация // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2021. Т. 11. № 10 (79).

4. *Гаджиева Л.А.* Современные тенденции развития региональной культурой политики в России // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 8 (84).

5. *Дугин А.Г.* Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить Пространством. М., 2000.

6. *Кадышева К.В.* Социальные сети как инструмент формирования имиджа главы региона (на примере глав регионов Приволжского федерального округа) // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 5 (81).

7. *Каратуева Е.Н.* Новые формы межмуниципального сотрудничества в условиях реализации концепции устойчивого развития // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 7 (88).

8. *Коломейцев Э.М.* Понятие федеративных и этнонациональных отношений как институциональной основы политической стабильности государства // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2021. Т. 10. № 1 (35).

9. *Комаров М.П.* Инфраструктура регионов мира: Учебник. СПб., 2000.

10. Мадюкова С.А. Национальная политика в социокультурном пространстве региона (на примере Республики Алтай) // Вопросы политологии. 2021. Т. 11. № 11 (75).

11. Майстат М.А. Социально-правовое государство в условиях трансформации федеративных отношений (опыт России и Германии) // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2021. Т. 8. № 2 (24).

12. Медведев В.Н. Некоторые особенности регулирования отношений в области сохранения и охраны объектов культурного наследия (на примере города федерального значения Севастополь) // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2021. Т. 8. № 4 (26).

13. Романов Ю.А. Предпосылки и современное состояние России как федеративного государства // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 4 (80).

14. Титов В.В. Государственная политика идентичности в Российской Федерации: проблема институциональной организации // Вопросы политологии. 2022. Т. 12. № 7 (83).

15. Хаманева Н.Ю., Медведев В.Н. Некоторые вопросы имплементации норм украинского законодательства в российскую правовую систему в сфере градостроительства и земельно-имущественных отношений: на примере города федерального значения Севастополь // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2022. Т. 9. № 1 (27).

16. Цвижба А.Г. Россия: этническое и национальное // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 4 (85).

N.P. MEDVEDEV

*Doctor of political sciences, professor,
Head of the Department of the Administration of the President
of Russia for work with the territories, Representatives of the President
and relations with the Parliament (1993-1994),
Moscow, Russia*

FEDERAL DISTRICTS AND THE TRANSFORMATION OF THE REGIONAL POLICY OF MODERN RUSSIA

The article analyzes the transformation of the institution of Plenipotentiary Representatives of the President of Russia in the subjects of the Federation into Plenipotentiary Representatives of the President of Russia in the federal districts that have taken place over the past 22 years. The idea is emphasized that despite the transformation of these administrative units into a serious level of regional and federal state administration, their legal status has not changed when amending the 2020 Constitution. This institute and all its structures are still functioning only on the basis of the Decree of the President of the Russian Federation on the formation of federal districts. All this may indicate political and legal instability, weak autonomy, and even debatability of the legal status of this level of government.

Key words: *federal districts, authorized representatives of the President of Russia in federal districts, legal status, institution of public administration, political and legal transformation.*