

Бекиров Сервер Нариманович, кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой истории и философии, Институт педагогики, психологии и инклюзивного образования, ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им В.И. Вернадского», Гуманитарно-педагогическая академия (филиал) г. Ялта, Россия

e-mail: bekirov-yalta@mail.ru

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ
ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ (2000–2005 ГГ.):
ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ И РЕФОРМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируется процесс становления института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в 2000–2005 годах. Рассматриваются предпосылки создания института, правовой статус и основные функции полномочных представителей, а также их роль в централизации власти и реформе территориального управления. Делается вывод о том, что к 2005 году институт полпредов выполнил ключевые задачи по восстановлению вертикали исполнительной власти и унификации регионального законодательства.

Ключевые слова: федеральный округ, централизация власти, территориальное управление, вертикаль исполнительной власти, региональное законодательство, реформа территориального управления.

Bekirov Server Narimanovich, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Head of the Department of History and Philosophy, Institute of Pedagogy, Psychology and Inclusive Education, V.I. Vernadsky Crimean Federal University, Humanitarian Pedagogical Academy (branch) Yalta, Russia

THE ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF THE PLENIPOTENTIARY
REPRESENTATIVES OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN
THE FEDERAL DISTRICTS (2000–2005): CENTRALIZATION OF POWER AND
REFORM OF TERRITORIAL GOVERNANCE

Abstract. The article analyzes the process of establishing the institute of the plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation in the federal districts in 2000–2005. The prerequisites for the creation of the institute, the legal status and main functions of the plenipotentiary representatives, as well as their role in the centralization of power and reform of territorial governance, are considered. It is concluded that by 2005, the institution of plenipotentiary representatives had fulfilled key tasks of restoring the executive power vertical and unifying regional legislation.

Keywords: federal district, centralization of power, territorial administration, executive power vertical, regional legislation, reform of territorial administration.

К моменту инаугурации Президента Российской Федерации В.В. Путина в мае 2000 года система территориального управления страной сохраняла многие черты, унаследованные от 1990-х годов. Этот период характеризовался высокой степенью региональной автономии, ослаблением механизмов федерального контроля и значительными расхождениями между законодательством субъектов Федерации и Конституцией Российской Федерации. Несмотря на то, что «парад суверенитетов» в основном был остановлен к концу 1990-х годов, реальная управляемость федеральной территорией оставалась недостаточной. Губернаторы обладали значительным политическим весом, входили в Совет Федерации и фактически контролировали деятельность территориальных подразделений федеральных министерств и ведомств на местах [3].

Положение усугублялось тем, что институт президентских представителей в регионах, существовавший до 2000 года, не обладал необходимыми полномочиями для эффективного влияния на ситуацию. Представители Президента были встроены в систему Администрации главы государства, не имели собственных аппаратов и не могли координировать работу федеральных структур. Их роль сводилась преимущественно к информационно-аналитическим функциям. Эта модель перестала отвечать задачам укрепления государственности, которые новый глава государства провозгласил в качестве приоритетных [4].

Системное решение проблемы было предложено в мае 2000 года. Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849 вводилось новое территориальное деление страны, а именно образование семи федеральных округов, и учреждался принципиально иной институт полномочных представителей главы государства. В отличие от прежних региональных представителей, полпреды получили широкий круг полномочий, включая координацию деятельности территориальных органов федеральной исполнительной власти, контроль за исполнением решений федерального центра и право вносить Президенту предложения о приостановлении действия нормативных актов губернаторов, противоречащих федеральному законодательству [1, 2].

Период с 2000 по 2005 год представляет особый интерес, поскольку именно в эти годы происходило институциональное оформление новой системы управления и выстраивание механизмов взаимодействия полпредов с региональными властями. К 2005 году можно говорить о завершении первого этапа функционирования этого института, когда основные задачи централизации были в основном решены.

Цель настоящей статьи заключается в анализе процесса становления института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в период с 2000 по 2005 год как инструмента централизации власти и реформы территориального управления. Для

достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: выявить предпосылки создания института полпредов, рассмотреть правовой статус и основные функции полномочных представителей, а также проанализировать их роль в процессе централизации государственной власти и основные результаты деятельности к 2005 году. Объектом исследования выступает система территориального управления Российской Федерации в постсоветский период. Предметом исследования является институт полномочных представителей Президента в федеральных округах в 2000 – 2005-х годах.

Для понимания логики учреждения института полномочных представителей Президента в федеральных округах необходимо обратиться к характеристике федеративного устройства России к 2000 году и тем проблемам, которые накопились в сфере отношений между центром и регионами. Формально Российская Федерация представляла собой симметричную федерацию, однако фактически уровень автономии субъектов Федерации существенно различался. Республики в составе России обладали более широкими полномочиями по сравнению с краями и областями, что создавало правовую неоднородность федеративного пространства.

Ключевой проблемой рубежа 1990-х и 2000-х годов являлось несоответствие регионального законодательства федеральному [4, с. 181]. Многие субъекты Федерации принимали нормативные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а в отдельных случаях прямо нарушающие принцип верховенства федерального права. Сложившаяся в 1990-е годы практика заключения двусторонних договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и отдельными регионами, особенно с республиками, фактически закрепляла особые правовые режимы для разных субъектов Федерации. К 2000 году было подписано более сорока таких договоров, что создавало конституционную неопределенность и подрывало единое правовое пространство страны.

Серьезной проблемой являлась также слабая исполнительская дисциплина на местах [8, 9]. Решения федеральных органов государственной

власти, включая судебные акты, зачастую не исполнялись или исполнялись не в полном объеме на территории отдельных регионов. Губернаторы, обладавшие высоким уровнем легитимности вследствие всенародных выборов и входившие по должности в Совет Федерации, имели возможность эффективно блокировать невыгодные для них решения центра. Федеральные министерства и ведомства не могли самостоятельно обеспечить выполнение своих предписаний на региональном уровне, поскольку их территориальные подразделения находились в сильной зависимости от местных властей, в том числе в вопросах финансирования и материально-технического обеспечения.

В этих условиях существовавший до 2000 года институт представителей Президента в регионах оказывался практически бесполезным. Данный институт был создан в 1991 году и предполагал назначение представителей главы государства в субъектах Федерации. Однако к концу 1990-х годов статус этих представителей был крайне низким. Они входили в структуру Администрации Президента, не имели собственных аппаратов, их штатная численность была минимальной, а полномочия носили преимущественно информационный характер. Представители Президента не могли координировать деятельность территориальных органов федеральных ведомств, не обладали контрольными функциями и не имели реальных рычагов воздействия на губернаторов. Фактически их роль сводилась к сбору информации о положении в регионах и эпизодическому участию в согласительных процедурах [5, 6, 7].

Переломным моментом стало 13 мая 2000 года, когда Президент В.В. Путин подписал Указ № 849 О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Данным указом вводилось новое административно-территориальное деление страны, не затрагивавшее статуса субъектов Федерации, но создававшее промежуточный уровень управления. Было образовано семь федеральных округов, а именно Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. В каждом из них назначался полномочный представитель Президента, который в отличие от прежних региональных представителей становился фигурой

принципиально иного уровня. Одновременно с этим упразднялся прежний институт представителей Президента в субъектах Федерации, что символизировало разрыв с предшествующей моделью территориального управления.

Таким образом, к маю 2000 года сложились все необходимые предпосылки для реформы территориального управления. К ним можно отнести высокий уровень региональной автономии, массовое несоответствие регионального законодательства федеральному, слабую исполнительскую дисциплину на местах и полную неэффективность прежнего института президентских представителей. Именно эти факторы определили как саму необходимость реформы, так и ее основные направления, связанные с созданием нового звена в системе федеральной власти, способного обеспечить реальный контроль за деятельностью региональных органов и координацию работы территориальных подразделений федеральных ведомств [3, 4].

Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849 не только ввел деление страны на федеральные округа, но и определил правовое положение полномочных представителей главы государства в этих округах. Согласно указу, полномочный представитель является должностным лицом, назначаемым на должность и освобождаемым от должности Президентом по представлению Руководителя Администрации Президента. Полпред непосредственно подчиняется главе государства и входит в состав Администрации Президента, что подчеркивает его статус как представителя именно президентской, а не правительственной вертикали власти.

Важной новацией стало то, что полномочный представитель назначается на срок, определяемый Президентом, но не превышающий срока исполнения Президентом своих полномочий. Эта норма создавала прямую зависимость полпреда от действующего главы государства и исключала возможность его бесконтрольной деятельности в случае смены политического курса. При этом полпред не избирается и не утверждается какими-либо представительными

органами, что делает его исключительно назначаемой фигурой, ответственной только перед Президентом.

Определяя задачи полномочного представителя, Указ № 849 выделял несколько ключевых направлений. Первым и наиболее важным являлась организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти в федеральном округе. Речь шла о мониторинге того, как на местах выполняются указы Президента, постановления Правительства, решения Конституционного Суда и иных федеральных органов. Вторым направлением выступала координация деятельности территориальных органов федеральных министерств и ведомств, расположенных в пределах округа. До 2000 года эти структуры действовали разрозненно, каждая в рамках своей отраслевой логики, и не имели общего руководства на региональном уровне. Полномочный представитель был призван устранить этот недостаток, обеспечивая согласованность действий различных федеральных служб и агентств.

Третья функция полпреда заключалась в организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями и общественными объединениями в пределах округа. Фактически речь шла о том, чтобы полпред стал связующим звеном между центром и регионами, каналом двусторонней коммуникации. Четвертая функция имела контрольный характер и касалась кадровых вопросов. Полномочный представитель получил право согласовывать кандидатуры на назначение на должности руководителей территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, за исключением тех случаев, когда иной порядок был прямо предусмотрен законодательством.

Помимо функций, Указ № 849 закреплял за полномочным представителем ряд значимых прав. Он имел право запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от территориальных органов федеральных ведомств, органов государственной власти субъектов Федерации,

органов местного самоуправления, а также от организаций и должностных лиц. Полпред мог направлять своих заместителей и сотрудников аппарата для участия в работе региональных органов власти и местного самоуправления. Наиболее существенным правом являлась возможность вносить Президенту предложения о приостановлении действия актов губернаторов и региональных законодательных собраний в случае их противоречия Конституции и федеральным законам. Это право превращало полпреда из пассивного наблюдателя в активного участника правоприменительного процесса, способного инициировать федеральное вмешательство.

В период с 2000 по 2005 год правовой статус полномочных представителей претерпел некоторое уточнение и развитие. В 2001 году были внесены изменения в Положение о полномочном представителе, расширившие его полномочия в части взаимодействия с правоохранительными органами. В 2003 году полпреды получили право создавать в федеральных округах совещательные органы, такие как советы при полномочных представителях, включавшие руководителей территориальных подразделений федеральных ведомств и глав регионов. Эти советы стали площадками для оперативного обсуждения проблем и выработки согласованных решений. К 2005 году в каждом федеральном округе был сформирован аппарат полномочного представителя, численность которого варьировалась в зависимости от размера округа и количества входящих в него регионов. Аппараты включали управления по основным направлениям деятельности, включая контрольное, правовое и организационное [9].

Таким образом, к середине 2000-х годов институт полномочных представителей обрел завершённые организационные и правовые очертания. Полпреды превратились в ключевое звено президентской вертикали на местах, обладая достаточными полномочиями для эффективного контроля за деятельностью региональных властей и координации работы федеральных структур. Именно этот правовой фундамент позволил им сыграть решающую роль в процессе централизации власти.

Создание института полномочных представителей в федеральных округах не было самоцелью, а служило инструментом решения более широкой задачи, а именно восстановления вертикали исполнительной власти и обеспечения единого правового пространства на всей территории страны. В период с 2000 по 2005 год полпреды стали ключевым механизмом проведения политики централизации, инициированной Президентом В.В. Путиным. Их деятельность охватывала несколько основных направлений, каждое из которых имело самостоятельное значение.

Первым и наиболее масштабным направлением стало приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. Полученное полпредами право вносить Президенту предложения о приостановлении действия нормативных актов губернаторов и региональных парламентов существенно изменило баланс сил между центром и регионами. До 2000 года федеральный центр мог оспаривать региональные законы только в судебном порядке, что было длительной и малоэффективной процедурой. С введением института полпредов появилась возможность оперативного реагирования на нарушения федерального законодательства. К концу 2002 года, по данным Администрации Президента, из более чем сорока тысяч проверенных региональных нормативных актов около семи тысяч были признаны не соответствующими федеральному законодательству, и большая часть из них приведена в соответствие. Особенно активно эта работа велась в республиках Северного Кавказа и в некоторых регионах Дальнего Востока, где правовая система в 1990-е годы оказалась наиболее автономной.

Второе направление было связано с изменением порядка формирования Совета Федерации. Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации исключил автоматическое вхождение губернаторов в верхнюю палату парламента [2]. С этого момента губернаторы и председатели региональных законодательных собраний делегировали в Совет Федерации своих представителей, а сами перестали быть федеральными парламентариями.

Эта реформа, подготовленная при активном участии полпредов, имела двоякое значение. С одной стороны, она лишила губернаторов парламентской неприкосновенности и возможности блокировать федеральные законы непосредственно в Совете Федерации. С другой стороны, она сделала губернаторов более зависимыми от федерального центра, поскольку их политическое выживание отныне определялось не только результатами региональных выборов, но и поддержкой Президента и его полномочных представителей.

Третье направление деятельности полпредов касалось усиления контроля за финансовыми потоками и использованием федеральной собственности на местах. Полномочные представители получили возможность координировать работу контрольных органов в округах, включая территориальные подразделения Счетной палаты, Главного контрольного управления Президента и Министерства финансов. Регулярные проверки использования федеральных средств, выделяемых регионам в рамках трансфертов и целевых программ, стали обычной практикой. В случаях выявления нарушений полпреды инициировали приостановление финансирования или направляли материалы в правоохранительные органы. К 2005 году эта работа привела к значительному сокращению нецелевого использования бюджетных средств в ряде регионов, хотя проблема коррупции на местах сохранялась.

Четвертым направлением стала подготовка и реализация механизмов федерального вмешательства. В период с 2000 по 2005 год несколько раз возникали ситуации, при которых полпреды готовили Президенту предложения о досрочном прекращении полномочий губернаторов, нарушавших федеральное законодательство. Наиболее показательным стал случай в Приморском крае в 2001 году, когда полномочный представитель в Дальневосточном федеральном округе Константин Пуликовский инициировал отстранение губернатора Евгения Наздратенко после серии скандалов и неисполнения федеральных решений. Хотя формально отставка была добровольной, именно активная

позиция полпреда сделала ее неизбежной. В последующие годы аналогичные механизмы применялись в отношении губернаторов ряда других регионов, включая Алтайский край и Ненецкий автономный округ.

К 2005 году можно было подвести определенные итоги первого этапа функционирования института полномочных представителей. С формальной точки зрения поставленные задачи были в основном решены. Вертикаль исполнительной власти была восстановлена, региональное законодательство в основном приведено в соответствие с федеральным, губернаторы перестали быть членами Совета Федерации, а их зависимость от центра существенно возросла. Практически во всех регионах полпреды стали фигурами, с которыми губернаторы были вынуждены считаться, а их аппараты превратились в постоянно действующие контрольные и координационные структуры.

Вместе с тем в научной литературе того периода высказывались и критические оценки [7]. Отмечалось, что централизация, осуществленная при активной роли полпредов, привела к ослаблению региональной самостоятельности и нивелированию особенностей развития отдельных территорий. Кроме того, сам институт полномочных представителей создал дополнительный бюрократический уровень, что увеличило издержки управления и не всегда способствовало повышению его эффективности. Некоторые исследователи указывали на то, что полпреды в ряде случаев дублировали функции уже существовавших федеральных структур, включая межрегиональные координационные советы и полномочные представительства федеральных министерств.

Тем не менее, несмотря на отмеченные недостатки, к 2005 году институт полномочных представителей прочно утвердился в системе российской государственной власти. Он выполнил ключевую задачу, ради которой создавался, а именно обеспечил централизацию управления и восстановление контроля федерального центра над регионами. Дальнейшая эволюция этого института, включая изменения порядка назначения губернаторов в 2004 году и

последующие реформы, уже выходила за хронологические рамки данного исследования.

Проведенный в данной статье анализ позволяет сформулировать несколько основных выводов относительно становления института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в период с 2000 по 2005 год.

Во-первых, создание данного института было обусловлено объективными предпосылками, сложившимися в 1990-е годы. К числу таких предпосылок относятся высокая степень региональной автономии, массовое несоответствие регионального законодательства федеральному, слабая исполнительская дисциплина на местах и полная неэффективность прежнего института президентских представителей в субъектах Федерации. К маю 2000 года стало очевидно, что без создания принципиально нового механизма территориального управления восстановление вертикали власти невозможно.

Во-вторых, Указ Президента от 13 мая 2000 года № 849 заложил правовую основу для функционирования института полномочных представителей. Полпреды получили статус должностных лиц Администрации Президента, были наделены широкими контрольно-координационными полномочиями, включая право инициировать приостановление действия региональных нормативных актов, противоречащих федеральному законодательству. В период с 2000 по 2005 год правовой статус полпредов уточнялся и расширялся, были сформированы их аппараты и совещательные структуры в федеральных округах.

В-третьих, полномочные представители сыграли ключевую роль в процессе централизации власти. Под их контролем было приведено в соответствие с федеральным законодательством несколько тысяч региональных нормативных актов. При их активном участии была проведена реформа Совета Федерации, лишившая губернаторов парламентской неприкосновенности. Они обеспечили усиление контроля за использованием федеральных финансовых средств на местах и подготовили почву для внедрения механизмов

федерального вмешательства в случае нарушения губернаторами Конституции и федеральных законов.

В-четвертых, к 2005 году институт полномочных представителей выполнил основные задачи, ради которых создавался. Вертикаль исполнительной власти была в значительной степени восстановлена, региональное законодательство унифицировано, а зависимость губернаторов от федерального центра существенно возросла. При этом в научной литературе отмечались и издержки централизации, включая ослабление региональной самостоятельности, рост бюрократических барьеров и не всегда оправданное дублирование функций уже существовавших федеральных структур.

Таким образом, период с 2000 по 2005 год стал временем институционализации полномочных представителей Президента в федеральных округах как неотъемлемого элемента системы территориального управления Российской Федерации. Дальнейшее развитие этого института, включая изменение порядка наделения полномочиями губернаторов в 2004 году и последующую трансформацию системы федеральных округов, требует самостоятельного исследования, выходящего за рамки данной статьи.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 20, ст. 2112.
2. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3336.
3. Бекиров С.Н. Главное управление по подготовке кадров для государственной службы (Роскадры) в структуре государственного управления России в 1990-е гг. // Научный вестник Крыма: электронный рецензируемый

журнал. 2025. № 3 (56). URL: <https://www.nvk-journal.ru/index.php/NVK/article/view/1346/1664> (дата обращения 15.05.2026 г.)

4. Борщик Н.Д. Эволюция систем управления как неотъемлемая составляющая трансформации социально-экономической системы // Экономические науки. 2014. № 111. С. 80–83.
5. Борщик Н.Д., Третьяков А.В. История государственного и местного управления в России IX – XXI веков. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2023. 218 с.
6. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. (Главы о федеративном устройстве и системе органов государственной власти). М.: Проспект, 2023. 578 с.
7. Краснов М.А. Институт полномочных представителей Президента в федеральных округах: замысел и реализация // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 12–24.
8. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М.: ИНФРА-М, 2023. 400 с.
9. Шевченко Ю.А. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: становление и развитие // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2004. № 3. С. 45–58.