

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА: СУЩНОСТЬ И МЕСТО В ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ РОССИИ

© 2008 г. К. В. Черкасов¹

Как известно, в соответствии с Указом Президента России “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 г.² на территории России учреждено семь федеральных округов: Центральный (центр – Москва), Северо-Западный (центр – Санкт-Петербург), Северо-Кавказский, переименованный вскоре в Южный³ (центр – Ростов-на-Дону), Приволжский (центр – Нижний Новгород), Уральский (центр – Екатеринбург), Сибирский (центр – Новосибирск), Дальневосточный (центр – Хабаровск).

По справедливому мнению некоторых авторов, текст Основного Закона страны не содержит положений, прямо предусматривающих возможность учреждения в России системы федеральных округов⁴. Вместе с тем, что отмечал и В.В. Путин, инициировавший создание системы федеральных округов в Российской Федерации, решение об образовании федеральных округов не противоречит действующей Конституции России⁵. В этом усматриваются и так называемые подразумеваемые конституционные полномочия, “скрытые” прерогативы главы государства, обнаруживают-

ся элементы такого политико-правового явления как государственная дискреция⁶.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что модель территориального устройства, аналогичная модели федеральных округов, была сформирована и в ряде субъектов Российской Федерации. В Постановлении Конституционного Суда России «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской республике”» от 24 января 1997 г.⁷ была ясно выражена правовая позиция высшего органа конституционной юстиции России, согласно которой территория субъекта Российской Федерации может делиться не только на муниципальные образования, но и на административно-территориальные образования, в которых осуществляется государственная власть субъекта Российской Федерации.

Федеральные округа имеются и в других федеративных государствах, например, в США, Мексике, Аргентине, Бразилии, Нигерии. Однако в этих странах федеральный округ один и представляет собой столицу с прилегающей территорией или малонаселенный регион. Статус федерального округа в разных федерациях различен. К примеру, в США он не входит в число субъектов этого федеративного государства, а в Бразилии такой округ имеет, по сути, такой же статус, как и штат (с некоторыми отличиями). В целом федеральный округ является составной частью государства, хотя и с особым статусом – не обладает всеми признаками субъекта федерации и непосредственно подчиняется центральной власти, что обусловлено политическим значением столицы⁸.

¹ Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, кандидат юридических наук, доцент.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. Ст. 3781; 2001. № 6. Ст. 551; 2004. № 15. Ст. 1395; № 41. Ст. 4021; 2005. № 13. Ст. 1135.

³ Указ Президента Российской Федерации “Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах” от 21 июня 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 26. Ст. 2748; 2004. № 15. Ст. 1395; № 40. Ст. 3929; 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3459.

⁴ См.: Дягтев Г.В. Современный российский федерализм: особенности правового статуса и основные направления его совершенствования. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 109; Шаймиев М.Ш. Стратегия развития республики Татарстан // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2001. № 1. С. 19; Шаров Ю. Российский федерализм: начаты структурные изменения // Федерализм. 2000. № 3. С. 77.

⁵ См.: Путин В.В. Власть должна быть работающей! // Росс. газ. 2000. 19 мая.

⁶ См.: Кайнов В.И. Институт президентства: конституционно-правовой статус. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. СПб., 1999. С. 10; Капицын В.М. Государственная дискреция как проблема конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 2–7.

⁷ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 1.

⁸ См.: Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2006. С. 362; Конституционное право зарубежных стран / Общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2005. С. 484; Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2006. С. 142–143; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2006. С. 416.

Существуют и иные, особые округа, созданные в зависимости от специфики объекта управления. Так, в США насчитывается порядка двух десятков разновидностей особых округов, среди которых школьные, пожарные, санитарные, парковые, природоохранные, канализационные, водо- и энергоснабжения, здравоохранения и т.д. Подобные округа имеются и в Канаде (школьные, полицейские, здравоохранения, водоснабжения и др.). Однако если в США органы управления, действующие в определенных особых округах, вправе самостоятельно искать источники финансирования своей деятельности, то в Канаде органы управления в особых округах финансируются исключительно за счет средств, выделяемых из соответствующих бюджетов. Имеются и такие особые специальные округа, которые создаются для обеспечения выполнения функций федеральных государственных органов, касающихся вопросов ведения федерации⁹.

Особые округа также не являются субъектами федерации, не выступают в качестве самостоятельных административно-территориальных единиц и, как правило, не совпадают с территорией субъектов федерации¹⁰. Целью создания особых округов является обеспечение эффективного управления в той или иной отрасли и решение задач, которые либо совсем не входят в компетенцию органов государственной власти субъектов федерации, либо должны решаться на межрегиональном уровне. При этом органы и отдельные должностные лица в особых округах обычно реализуют технико-исполнительные функции.

Можно с уверенностью утверждать, что федеральные округа в России представляют собой нечто совсем иное, чем в указанных зарубежных странах. Федеральные округа являются нетрадиционными, новыми административно-территориальными образованиями, напоминающими образования государственно-территориального типа¹¹. Они имеют много общего с иными территориальными образованиями федеральной власти, представляют собой федеральные образования, учреждаемые и формируемые ею. Однако как структура федеральные округа в Российской Федерации изначально созданы не федеральной исполнительной или судебной властью, а Президентом России – главой государства. Отсюда федеральные округа – государственные терри-

ториальные образования не отраслевого и не функционального типа, а созданы для управления государственными делами во всем их объеме в рамках федеральной компетенции.

В сущности, федеральные округа представляют собой не оговоренный, но допускаемый Конституцией России элемент, актуализированный в целях оптимизации управления, являются инструментом федерального государственного регулирования территориального развития. Это особые территориальные образования, учреждение которых связано с рядом определенных факторов и необходимостью решения таких первоочередных задач, как восстановление управляемости государства, укрепление властной вертикали, улучшение условий для контроля за деятельностью территориальных подразделений федеральных структур. Образование федеральных округов представляется сегодня одной из важнейших мер совершенствования федеративных отношений в рамках действующего Основного Закона страны, технологической рационализацией федеративного устройства России. Их создание следует расценивать как один из административных способов поиска форм и методов управления системой федеративных отношений, их реформирования, сглаживания проблем чрезмерной асимметричности и многосубъектности России¹².

Ослабляя тенденции обособления и замыкания на себе, свойственные субъектам Российской Федерации, федеральные округа обеспечивают углубление и развитие как вертикальных, так и горизонтальных федеративных связей, дают импульс надсубъектным трансграничным связям, символизируют постепенный переход от “мягких” – межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации – к “жестким” формам регулирования интеграционных процессов. В то же время федеральные округа на институциональном уровне способствуют зарождению региональной автономии, предоставленной и допускаемой центральной властью, что предоставляет субъектам Российской Федерации возможность совместно отстаивать общие позиции перед федеральным центром.

⁹ См.: *Хаманева Н.Ю.* Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 123.

¹⁰ См.: *Черкасов С.И.* Федеральные округа – новое звено в вертикали российской власти // Журнал рос. права. 2001. № 11. С. 18–19.

¹¹ См.: *Манохин В.М.* К вопросу о государственно-правовом статусе федерального округа // Вестник Саратовской гос. академии права. 2002. № 1 (30). С. 9.

¹² См.: *Безруков А.В.* Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал рос. права. 2001 № 1. С. 112; *Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М.* Федеративное государство и самоорганизация: опыт синергетического анализа // Федерализм. 2007. № 1. С. 20; *Добрынин Н.М.* Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005. С. 129; *Медушковский А.* Бонапартистская модель власти для России? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 1. С. 166; *Саква Р.* Российский федерализм на перепутье // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 1. С. 178.

Объединение субъектов России в федеральные округа и, как следствие, выявление общих для регионов экономических, социальных и других вопросов создает условия их интеграции, выравнивания асимметрии социально-экономического развития, снижения степени сепаратизма, центробежных устремлений, и, в конечном счете, укрепления единства экономического и политического пространства, территориальной целостности государства. Иными словами, если образно представить Россию в виде бочки, состоящей из фрагментов – субъектов Российской Федерации, то федеральные округа исполняют роль обручей, стягивающих эти элементы в единое целое¹³.

Федеральные округа по сложившейся инфраструктуре и социально-экономическим возможностям практически самодостаточны, но их не следует рассматривать как некие самостоятельные и независимые друг от друга образования, как квазигосударства или своеобразные федерации в границах России. Субъекты Российской Федерации не замыкаются в пределах федерального округа, самостоятельно взаимодействуют с регионами, расположенными в других федеральных округах, а по определенным вопросам и в ограниченных пределах, с иностранными государствами и их составными частями. Так, по итогам рабочего совещания полномочных представителей Президента РФ в Уральском и Приволжском федеральных округах 14 декабря 2000 г. в г. Перми, разработка и реализация межокружных механизмов взаимодействия были признаны приоритетной задачей. Базовым принципом этого взаимодействия явилась недопустимость определения федеральных округов как приграничных, самодостаточных по отношению друг к другу¹⁴. В целом, имеются достаточные основания полагать, что связи центр – федеральный округ, центр – отдельный субъект Российской Федерации, федеральный округ – отдельный субъект России, федеральный округ – федеральный округ, двусторонние и многосторонние взаимосвязи между субъектами России создают действенную систему единства российского общества¹⁵.

¹³ См.: *Сенякин И.Н.* Федерализм как принцип российского законодательства. Саратов, 2007. С. 259–260.

¹⁴ Протокол рабочего совещания полномочных представителей Президента Российской Федерации в Уральском и Приволжском федеральных округах от 14 декабря 2000 г. // Архив аппарата полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе. 2000 г.

¹⁵ См.: *Плиев А.Г.* Укрепление вертикали власти и становление гражданского общества в субъектах Южного округа. Вертикаль власти: проблемы оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местных уровней власти в современной России. Сборник докладов и сообщений Международной конференции. Июнь 2001 г. Вып. 3 / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов-н/Д., 2001. С. 14.

Создание федеральных округов повлекло за собой системное изменение в размещении не только органов президентской власти, но и территориальных федеральных органов, как исполнительной власти, так и не относящихся к ней. Нормативной основой учреждения и деятельности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах является пункт “к” ст. 83 Конституции России, закрепляющий в самом общем виде полномочие главы государства по назначению полномочных представителей и образующий правовую базу для всех полномочных представителей Президента РФ. Отсутствие конкретизации правового статуса предоставляет Президенту России возможность посредством принятия указов самостоятельно решать вопрос о своих полномочных представителях в любых организациях и образованиях, в том числе и в федеральных округах.

Непосредственное обеспечение деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах осуществляют их аппараты, главное назначение которых заключается в содействии исполнению поставленных главой государства перед ними задач. В действительности их компетенцией охватываются практически все традиционные сферы исполнительно-распорядительной деятельности. Ввиду того, что степень подчиненности либо соподчиненности органов исполнительной власти по отношению к аппаратам полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах четко не определена, в целях исключения дублирования необходим тщательный мониторинг осуществляемых ими функций.

Решение основных задач, поставленных главой государства перед полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, а также реализация возложенных на них функций трудно осуществимы, а в ряде случаев невозможны без участия в этом процессе иных органов публичной власти, общественных объединений, организаций, граждан. Данное обстоятельство вынуждает полномочных представителей Президента в федеральных округах активно взаимодействовать с различными заинтересованными субъектами. В этой связи особое практическое значение приобретает деятельность консультативных и совещательных органов при полномочных представителях Президента в федеральных округах. Их можно условно разделить на две группы: первая – органы, создание которых в обязательном порядке не предусмотрено федеральным законодательством; вторая – органы, создание которых в обязательном порядке предусмотрено федеральным законодательством.

Анализ правового статуса полномочных представителей Президента в федеральных округах

позволяет включиться в известную дискуссию о наличии или отсутствии в государстве самостоятельной президентской ветви власти. В соответствии с Основным Законом страны президентская и исполнительная власти являются самостоятельными ветвями власти, что предполагает недопустимость произвольного вмешательства в деятельность их органов и позволяет Президенту России иметь собственные территориальные структуры. Роль таких органов сегодня и выполняют полномочные представители Президента РФ в федеральных округах совместно со своими аппаратами, тем самым образуя вертикаль президентской власти.

Оставаясь вне пределов трех ветвей единой государственной власти, глава государства персонифицирует и интегрирует российскую государственность, сосредотачивает и представляет интересы всего общества, выполняя функции главного арбитра по согласованному функционированию всей системы органов власти в стране. Он призван предотвращать разного рода кризисные ситуации, охранять государственные устои и обеспечивать положение, при котором государственный аппарат в целом, органы публичной власти, и их должностные лица в частности, могут эффективно осуществлять свои полномочия в нормальных условиях¹⁶. Компетенция Президента России явно выходит за пределы его полномочий только в сфере исполнительной власти. Однако близость президентской к исполнительной власти позволяет говорить о Президенте России как об организаторе и координаторе всей системы исполнительной власти в Российской Федерации, а иногда и как о ее фактическом руководителе.

Глава государства на своем уровне вынужден в ряде случаев принимать на себя функции исполнительной власти, точно так же и полномочные представители Президента РФ в федеральных округах на межсубъектном и региональном уровнях зачастую поставлены перед подобной необходимостью. Взаимоотношение полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах с иными органами публичной власти строится, с одной стороны, в соответствии с принципами их самостоятельности и независимости, а с другой – при соблюдении принципов единства власти.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ “О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти” от 12 августа 2000 г.¹⁷ на сегодняшний день некоторые федеральные органы исполнительной власти, а также государственные органы, относящиеся к иным ее ветвям, завершили процесс формирования на уровне федерального округа своих территориальных органов, представительств или соответствующих подразделений в центральных аппаратах. Как правило, данная тенденция затронула их бывшие межрегиональные органы, полномочия которых ранее распространялась на территорию нескольких граничащих друг с другом субъектов России или их частей, а также в значительной мере федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет глава государства¹⁸.

В целом учреждение рядом федеральных органов государственной власти (в большинстве – органов исполнительной власти) своих территориальных представительств на уровне федерального округа позволяет утверждать о создании на уровне федерального округа системы подразделений центральных органов власти, основная задача которых состоит в выполнении традиционных функций территориальных органов¹⁹. При этом тенденция реорганизации по окружному принципу затронула

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.

¹⁸ См., например: Указ Президента РФ “О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации” от 4 июня 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 24. Ст. 2416; 2002. № 17. Ст. 1659; № 26. Ст. 2578; 2003. № 21. Ст. 1992; № 30. Ст. 3049; 2004. № 30. Ст. 3149; 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 69; 2006. № 1. Ст. 116; Приказ Генеральной прокуратуры РФ “Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах” от 5 июня 2000 г. // Информационно-справочная правовая система “Гарант”; Приказ Министерства промышленности и энергетики РФ “Об утверждении типового положения о территориальном органе Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии” от 26 октября 2006 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 4; Приказ Министерства юстиции РФ “Об утверждении положения об управлении Министерства юстиции Российской Федерации по федеральному округу и перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по федеральным округам” от 27 октября 2006 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 45; 2007. № 40; Приказ Министерства природных ресурсов РФ “Об утверждении типового положения о территориальном органе Федерального агентства по недропользованию по федеральному округу” от 30 марта 2007 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 20.

¹⁹ См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 4.

¹⁶ См.: Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 105; Васильева М. Становление института президентской власти в России // Обозреватель. 2007. № 2. С. 62; Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 82–83; Мартышин О.В. Конституция Российской Федерации 1993 г. как памятник эпохи // Гос. и право. 2004. № 4. С. 14; Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (Конституционно-правовые проблемы). Саратов, 2003. С. 75.

не только властные, но и негосударственные структуры. В итоге удалось создать реальные предпосылки построения территориального управления по “кустовому” принципу, позволяющему осуществить переход от отраслевого к функционально-отраслевому принципу управления²⁰.

Существование федеральных округов отнюдь не угрожает федеративному устройству России²¹. Имеющая же место точка зрения, что система федеральных округов ведет к ломке сложившегося федеративного устройства, поэтапному отказу от федерализма в России, возврату к унитаризму во внутригосударственном строительстве и даже укреплению авторитарного режима в стране, не имеет под собой достаточно веских оснований²². Придерживающиеся данного суждения авторы, по-видимому, ставят знак равенства между централизованным федеративным и унитарным государством. Вместе с тем федеративный тип государственного устройства отнюдь не предполагает “безмерной” децентрализации, он опирается на особый вид централизма, достигаемый на основе оптимизации функций органов разных уровней публичной власти, где отдельные элементы централизации объективно необходимы. Централизация выступает необходимым атрибутом любого государства. Проблема состоит в нахождении баланса между централизмом и демократией²³.

Цель преобразований территориального управления состоит в усилении централизации в рамках федерации, становлении России как централизованной федерации. Реализация данной модели федеративного устройства представляет-

ся наиболее адекватной и продуктивной стратегией государственного строительства, позволяющей избежать крайности региональной анархии и сверхцентрализации. Принимая во внимание большие территориальные размеры России и наблюдающиеся в настоящее время значительные региональные различия, восстановление жесткой вертикали власти сверху донизу, а также решение на федеральном уровне практически всех вопросов вряд ли возможно. Общественно-политическая и экономическая ситуация не позволяет сейчас проводить полномасштабную государственно-территориальную реформу, результатом которой могло бы стать создание единого унитарного Российского государства.

Существует мнение, что создание федеральных округов повлекло за собой возникновение многоуровневой системы государственного устройства страны, изменение федеративного устройства России, образование семи “макросубъектов” Российской Федерации²⁴. С данной точкой зрения едва ли можно согласиться. Система федеральных округов не вносит каких-либо изменений в административно-территориальное устройство России, в правовой статус субъектов Российской Федерации, не меняет их территориальные границы. Они сами по себе не являются самостоятельными субъектами России²⁵. Объединение субъектов Российской Федерации в федеральные округа носит условный, формальный характер. Иными словами, федеральные округа представляют собой “абстрактные совокупности субъектов Российской Федерации”, “результат “нарезки” территории страны в интересах более эффективного, относительно приближенного к регионам президентского контроля и администрирования”²⁶.

²⁰ См.: Безруков А.В. Эволюция и перспективы российского федерализма. Красноярск, 2003. С. 87; Махина С.Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. Воронеж, 2005. С. 226.

²¹ См.: Пастухова Н.Б. Об особенностях становления и развития государственного суверенитета современной России // Гос. и право. 2007. № 8. С. 93.

²² См.: Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. Учебное пособие. М., 2006. С. 87; Варламова Н.В., Скурко Е.В. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Гос. и право. 2001. № 7. С. 92, 96; Ведяхин В.М. О форме Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 5–6; Лысенко В.Н. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм. 2002. № 3. С. 169–170; Саленко А.В. Россия – унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Правоведение. 2001. № 2. С. 72–73; Сафиуллин Ф. Распад России: процесс пошел? // Российская Федерация сегодня. 2001. № 23. С. 43.

²³ См.: Богданова Н.А. Централизация и децентрализация: соотношение ценностей // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы Международной научной конференции. Москва, 7–9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 14, 16; Бутусова Н.В. Административная реформа в России – путь к эффективному государству? // Административное право и процесс. 2005. № 1. С. 19; Шишова Ж.А. Централизация: каковы пределы? // Законодательство и экономика. 2007. № 1. С. 12–13.

²⁴ См.: Барццц И.Н. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции РФ // Федерализм. 2003. № 3. С. 30; Добрынин Н.М. Конституционно-правовая наука и российский конституционализм: в поисках выхода из системного кризиса // Право и политика. 2007. № 6. С. 6; Егоров же. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 40; Егоров же. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 79; Мирзоев Г.Б., Маканова И.Ю. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации. М., 2002. С. 46.

²⁵ См.: Сенякин И.Н. Российский федерализм: проблемы и тенденции развития // Правовая культура. 2006. № 1. С. 42; Столяров М., Беленко Н. Три этапа развития федерализма в постсоветской России // Федерализм. 2006. № 3. С. 55.

²⁶ См.: Александров В.М., Семенов А.В. Состояние и перспективы развития федеральных округов Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 3. С. 88; Дегтев Г.В. Институт президентства в Российской Федерации. Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2005. С. 39; Муравьев А.А. Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2003. С. 198, 227; Федосов П.А. и др. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Политические исследования. 2002. № 4. С. 160.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что согласно Положению о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе он взаимодействует с органами государственной власти субъектов России “находящихся в пределах федерального округа”, а не в его составе.

В отличие от субъектов Российской Федерации в федеральных округах отсутствуют собственные органы государственной власти, возможность проводить нормативно-правовое регулирование и иные определяющие статус государственноподобного образования признаки. Территории федеральных округов могут быть изменены главой государства без согласования с иными органами публичной власти и без учета мнения населения²⁷. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах не обладают административно-распорядительной компетенцией. Существующие на уровне федерального округа структуры федеральных органов государственной власти, не обладают какими-то особыми окружными функциями. Отсутствуют и органы судебной, законодательной власти федеральных округов. В этой связи попытки придания полномочным представителям Президента в федеральных округах и их аппаратам статуса администраций федеральных округов представляется ошибочным.

На сегодняшний день систему федеральных округов в широком смысле следует рассматривать лишь как переход от двухзвенной системы “федеральный центр – субъекты России” к трехзвенной – “федеральный центр – федеральные округа – субъекты России”. В этом значении федеральные округа выступают фактически в качестве межрегионального уровня координации осуществляемых на местах общефедеральных полномочий. Однако, учитывая то, что сфера деятельности межрегиональных структур федеральных органов исполнительной и иной власти не во всех случаях совпадает с территориальными границами федеральных округов, можно констатировать, что в узком смысле такие округа выступают как территориальные механизмы координационной, контрольной и кадровой деятельности президентской власти.

²⁷ См.: Бусыгин А. Федеральные округа: настоящее и будущее // *Федерализм*. 2003. № 3. С. 74; Чертков А.Н., Плюгина И.В. Институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // *Право и политика*. 2006. № 2. С. 32.

Таким образом, федеральные округа необходимо рассматривать не как административно-территориальные единицы, не как основу нового государственного деления, а как сферу управленческих воздействий. При определении их правовой природы в первую очередь о них нужно говорить как о территориях, в границах которых полномочные представители Президента РФ на межрегиональном уровне, осуществляя принадлежащие им функции, обеспечивают реализацию политики главы государства на местах. На это в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации обратил внимание В.В. Путин, отметив, что “суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов..., а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий”²⁸.

Образование федеральных округов как укрупненных хозяйственно-политических территориальных образований во многом свидетельствует не только об объективной потребности в них как таковых, необходимости совершенствования федеративного устройства России, но и об устойчивой тенденции к укрупнению административно-территориальных единиц. Ведь историческая, географическая, природно-ресурсная, демографически-языковая общность, политические, хозяйственные, транспортные, торгово-финансовые связи, общие интересы регионов в рамках федеральных округов не могут не вести к интеграции территориально близких субъектов России²⁹.

Проблема укрупнения субъектов Российской Федерации давно и активно обсуждается на страницах юридической литературы. Федеральный конституционный закон “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” от 17 декабря 2001 г.³⁰, несмотря на его несовершенство, предусматривает возможность образования в составе России нового субъекта в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации. Однако в вопросе целесообразности укрупнения регионов, а также процессов осуществления таких объединений

²⁸ Путин В.В. Какую Россию мы строим // *Росс. газ*. 2000. 11 июля.

²⁹ См.: Глигич-Золотарева М.В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила // *Гос. и право*. 2006. № 10. С. 15; *Ее же*. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // *Журнал рос. права*. 2002. № 7. С. 53.

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4916; 2005. № 45. Ст. 4581.

до сих пор нет единства мнений, он во многом неоднозначен и спорен³¹.

Не вызывает сомнений потенциально важная роль системы федеральных округов как территориальных образований в возможной реформе административно-территориального устройства России. В то же время имеющая место точка зрения ряда авторов о целесообразности выработки последовательной политики трансформации округов в субъекты Российской Федерации и укрупнения регионов до размеров существующих федеральных округов неприемлема³². Думается, новые субъекты Российской Федерации – федеральные округа лишь на первый взгляд позволят нейтрализовать “болезненные” вопросы построения федерализма в России. Фактическая подмена федеральными округами субъектов Российской Федерации предположительно будет иметь следующие последствия.

Во-первых, реализация подобного плана территориального переустройства России остро обозначит проблему правового статуса будущего субъекта Российской Федерации. С одной стороны, не совсем понятно, будет ли обладать новый

субъект России конституционно-правовым статусом республики, края, области, города федерального значения, автономного округа, автономной области или иным конституционно-правовым статусом, не известным в настоящее время. С другой стороны, может сложиться ситуация, когда ни один из новых субъектов Российской Федерации не приобретет конституционно-правовой статус хотя бы одного из ныне существующих субъектов России. Например, не будет автономной области, автономных округов. В обоих случаях потребуются вносить изменения в Конституцию России. Кроме того, туманно выглядят возможности и пути фактически неминуемого в этом случае процесса объединения республик с другими территориальными единицами.

Во-вторых, существующие федеральные округа отличаются друг от друга по ряду значимых социально-экономических характеристик: по территории, численности населения, производству валового регионального продукта, объему выпуска промышленной, сельскохозяйственной продукции, оказания социальных услуг, в области финансово-бюджетной сферы³³. В этой связи придание федеральным округам статуса субъектов Российской Федерации приведет к тому, что неравенство социально-экономического развития нынешних групп субъектов России, расположенных на территории того или иного федерального округа, трансформируется в неравенство социально-экономического развития федеральных округов – предположительно новых субъектов Российской Федерации. Впоследствии это также может привести и к правовому неравенству новых субъектов России. Следовательно, будет упущен шанс минимизации социально-экономических различий новых субъектов России путем объединения в них слабо и сильно развитых в социально-экономическом отношении регионов, нивелирована основная цель территориального переустройства Российского государства, смысл которой представляется в нейтрализации негативных моментов юридического и социально-экономического неравенства существующих субъектов Российской Федерации.

³¹ См., например: *Анненкова В.Г.* Конституционно-правовые институты единства Российского государства. Саратов, 2005. С. 30–33; *Валентей С.* Три вызова России // *Федерализм*. 2000. № 4. С. 27; *Глигич-Золотарева М.В.* Укрупнение субъектов Федерации: pro et contra // *Федерализм*. 2002. № 1. С. 94; *Добрынин Н.М.* Российский федерализм: проблемы и перспективы // *Гос. и право*. 2003. № 11. С. 87; *Его же.* Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005. С. 246; *Ермаков В.Г.* Конституционно-правовое регулирование процессов федерализации государственного устройства России. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2001. С. 27; *Замышляев Д.В.* Основные пути оптимизации политико-территориального устройства Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право*. 2004. № 3. С. 28–32; *Карапетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 120; *Конюхова И.А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 304–315; *Ее же.* Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // *Гос. и право*. 2007. № 2. С. 38–43; *Лагутенко Б.* Россия нуждается в административно-территориальной реформе // *Федерализм*. 2001. № 1. С. 118–126; *Лексин И.В.* К вопросу о реформировании территориального устройства России // *Право и власть*. 2001. № 1. С. 113–128; *Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А.* Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменение их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // *Журнал рос. права*. 2004. № 7. С. 27–29.

³² См.: *Катков В.Ю.* Федеральные округа в Российской Федерации (Конституционно-правовой анализ). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 113; *Мамонов В.В.* Конституционные основы национальной безопасности России. Саратов, 2002. С. 100; *Мамонов В.В.* Государственный суверенитет и территориальная целостность – главные принципы современной российской государственности // *Гос. и право*. 2004. № 4. С. 8; *Семенов А.В.* Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе (Вопросы теории и конституционно-правового регулирования). Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 83.

³³ См.: Постановление Правительства РФ «О федеральной целевой программе “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)”» от 11 октября 2001 г. // *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 43. Ст. 4100; 2004. № 50. Ст. 5072; 2005. № 28. Ст. 2887; 2006. № 26. Ст. 2850; *Регионы России. Социально-экономические показатели*. 2006: статистический сборник. М., 2007; *Кулешов В.В., Маршак В.Д.* Анализ развития экономики федеральных округов: финансовый аспект // *Регион: экономика и социология*. 2003. № 1. С. 3–13; *Суслов В.И. и др.* Экономика федеральных округов России: сравнительный анализ // *Регион: экономика и социология*. 2003. № 4. С. 47–63; *Федотов А.* Инвестиции и динамика экономического роста в федеральных округах // *Федерализм*. 2002. № 3. С. 211–224.

В-третьих, образование на огромной территории Российской Федерации семи государственных территориальных единиц в границах существующих федеральных округов, с одной стороны, будет фактически означать отказ от федеративного государственного устройства и возврат к унитаризму во внутригосударственном строительстве России. С другой стороны, малое количество крупных экономически и политически самодостаточных административно-территориальных единиц будет способствовать превращению их в “центры развала” и приобретению руководителями таких субъектов Российской Федерации чрезмерно большого “политического веса”. Возникшая в данном случае угроза территориальной целостности России станет серьезной и практически не решаемой проблемой для федерального центра³⁴.

В-четвертых, укрупнение субъектов Российской Федерации до размеров сегодняшних федеральных округов возможно только при условии и в процессе осуществления в стране полномасштабной конституционной реформы. Однако подобное изменение субъектного состава Российской Федерации нежелательно. Прецедентов такого кардинального укрупнения субъектов федерации в мировом опыте пока нет. Вряд ли оправданно делать Россию (с ее небогатым опытом федерализма и не до конца укрепившейся государственностью) полигоном для подобного государственно-территориального эксперимента³⁵.

Если же говорить об образовании так называемых матрешек, о создании в России нескольких уровней субъектов Российской Федерации (т.е. федераций в федерации), то для этого также потребуются внесение существенных изменений в Основной Закон страны. К тому же определенный опыт существования схожего типа территориального деления страны отрицательно зарекомендовал себя на примере так называемых сложносоставных субъектов России, где главная проблема заключается в совмещении принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации с фактом вхождения автономных образований (за исключением Еврейской автономной об-

ласти и Чукотского автономного округа) в составы краев и областей³⁶.

Не удалось окончательно разрешить данную проблему как путем заключения трехсторонних и двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между соответствующими органами государственной власти, так и высшему органу конституционной юстиции Российской Федерации. Не существует подобного “юридического нонсенса” и в практике федеративного строительства зарубежных государств³⁷. В этой связи происходящее в настоящее время объединение ранее самостоятельных субъектов Российской Федерации – автономных округов, областей и образование на их основе новых субъектов России – краев, а также присоединение автономного округа к существующему краю или к области и создание таким путем обновленного края либо области, можно оценить только положительно³⁸.

³⁶ См.: *Добрынин Н.М.* Проблемы правового регулирования отношений края (области) с входящими в их состав автономными округами // *Гос. и право.* 1998. № 7. С. 46–50; *Иванов В.В.* “Сложносоставные” субъекты Российской Федерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. Красноярск, 1998; *Кинтерая А.Г.* Особенности разграничения предметов ведения и полномочий в сложносоставных субъектах РФ // *Политика и общество.* 2007. № 3. С. 31–36; *Некрасов С.И.* Тенденции в изменении организации государственной власти в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты // *Конституция как символ эпохи.* В 2-х т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. Т. 2. М., 2004. С. 86–87.

³⁷ См.: *Чиркин В.Е.* О некоторых проблемах реформы Российской Конституции // *Гос. и право.* 2000. № 6. С. 6.

³⁸ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа” от 25 марта 2004 г. // *Собрание законодательства РФ.* 2004. № 13. Ст. 1110; 2005. № 27. Ст. 2706; 2006. № 16. Ст. 1644; Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа” от 14 октября 2005 г. // *Собрание законодательства РФ.* 2005. № 42. Ст. 4212; Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа” от 12 июля 2006 г. // *Собрание законодательства РФ.* 2006. № 29. Ст. 3119; Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа” от 30 декабря 2006 г. // *Собрание законодательства РФ.* 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 1; № 23. Ст. 2690; Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа” от 21 июля 2007 г. // *Собрание законодательства РФ.* 2007. № 30. Ст. 3745.

³⁴ См.: *Добрынин Н.М.* Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма: теория и практика // *Конституционное и муниципальное право.* 2005. № 6. С. 9; *Кистринова О.В.* Перспективы развития федерализма в России // *Право и политика.* 2007. № 6. С. 34, 37; *Чертков А.Н.* Возможности совершенствования субъектного состава Российской Федерации: правовые аспекты // *Журнал рос. права.* 2005. № 11. С. 32, 39.

³⁵ См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 383–384, 388.

Вместе с тем, принимая во внимание важную роль системы федеральных округов в укреплении федеративных горизонтальных связей, представляется, что федеральный округ должен стать тем полем – “полигоном”, в границах которого следует последовательно реализовывать политику укрупнения регионов. Примечателен тот факт, что примерный план объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край, содержащий подробное описание этапов, возможных прямых и косвенных его последствий был разработан в аппарате полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе еще в марте 2001 г.³⁹

По справедливому мнению исследователя проблем федерализма Н.М. Добрынина, федеральные округа являются надежной платформой для укрупнения субъектов Российской Федерации, унификации их правового статуса, а также своего рода альтернативой собственно укрупнению субъектов России⁴⁰. Данное обстоятельство приобретает особое значение в ракурсе перспектив процесса объединения регионов, который, с точки зрения специалистов, может распространиться

на Ненецкий автономный округ и Архангельскую область, Еврейскую автономную область и Хабаровский край, Алтайский край и республику Алтай, Краснодарский край и республику Адыгея, Тюменскую и Курганскую области, города Москву, Санкт-Петербург и прилегающие к ним области (в первую очередь Московскую и Ленинградскую области)⁴¹.

В заключение отметим, что укрупненные административно-территориальные единицы должны сократить количество и нейтрализовать остроту вопросов, касающихся государственного устройства России, однако вряд ли смогут решить их все. Само по себе укрупнение субъектов Российской Федерации является лишь “верхушкой айсберга” на фоне решения проблем федерализма в целом. Поэтому и в дальнейшем в системе федеративных отношений также представляется целесообразным использовать межрегиональные, межсубъектные управленческие модели – федеральные округа.

³⁹ Архив аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе. 2001 г.

⁴⁰ См.: Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. С. 272; *Его же*. Экономический федерализм в Российской Федерации: природа, практика, прогноз // Право и политика. 2006. № 7. С. 28.

⁴¹ См.: Глобализация и федерализм // Гос. и право. 2007. № 7. С. 11.