

К.В. Черкасов*

Федеральные округа в государственном устройстве России

На основании Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹ на территории России было

* Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», кандидат юридических наук.

¹ СЗ 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.

учреждено семь федеральных округов: Центральный (центр – г. Москва), Северо-Западный (центр – г. Санкт-Петербург), Северо-Кавказский, переименованный вскоре в Южный² (центр – г. Ростов-на-Дону), Приволжский (центр – г. Нижний Новгород), Уральский (центр – г. Екатеринбург), Сибирский (центр – г. Новосибирск), Дальневосточный (центр – г. Хабаровск).

Однако, по справедливому мнению некоторых авторов, текст основного закона страны не содержит положений, прямо предусматривающих возможность учреждения в стране системы федеральных округов³. Вместе с тем, решение об образовании федеральных округов не противоречит действующей Конституции Российской Федерации. Это подтверждается и рядом её положений, в частности, что федеративное устройство и территория Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что модель территориального устройства, аналогичная модели федеральных округов, была сформирована и в некоторых субъектах Российской Федерации. Так, еще в начале 90-х гг. XX в. в Москве была образована и по сей день достаточно эффективно функционирует система префектур. Кроме того, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской республике”»⁴ была ясно выражена правовая позиция высшего органа конституционной юстиции России, согласно которой территория субъекта Российской Федерации может делиться не только на муниципальные, но и на административно-территориальные образования, в которых осуществляется государственная власть субъекта Российской Федерации.

В этой связи логичным представляется вывод, что и центральная федеральная власть для удобства осуществления своих полномочий также вправе условно разделить всю территорию страны на определенные территориальные единицы, независимо от их конкретного наименования, помимо общепринятого федеративного деления страны на территории субъектов Российской Федерации. Де-факто существование в виде федеральных округов нового уровня государственного управления было признано российской общественностью, и его законность сегодня не оспаривается. К тому же, имеется определенный исторический опыт создания и функционирования в России административных округов. Так, в дореволюционный период развития нашей страны на ее территории существовали судебные, военные, учебные и целый ряд иных округов, предназначенных для оптимизации государственного управления.

2 Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2000 г. № 1149 «Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах» // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2748; 2004. № 15. Ст. 1395; № 40. Ст. 3929; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3459.

3 См.: *Илюхин В.И.* К проблеме института президентства в России // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 410–415; *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.

4 Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 1.

Федеральные округа существуют и в мировой практике, где традиционно выделяют две их разновидности. В федеративных государствах, например, в США, Мексике, Аргентине, Бразилии, Нигерии 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, такой федеральный округ является составной частью государства, хотя и с особым статусом — обладает многими, но не всеми признаками субъекта федерации и непосредственно подчиняется центральной власти, что обусловлено исполнением столичных функций и политическим значением столицы⁵.

Кроме того, как в федеративных, так и в унитарных государствах существуют и иные, особые, административные округа, созданные в зависимости от специфики объекта управления по территориально-отраслевому принципу. Они функционируют исключительно в рамках управленческой вертикали. 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 (например, за счет взимания платы за оказания услуг населению, выпуска облигаций и т.д.), 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 исключительного ведения федерации⁶.

Особые округа не являются субъектами федерации, не выступают в качестве самостоятельных административно-территориальных единиц и, как правило, не совпадают с границами территорий субъектов федерации⁷. 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.

⁵ См.: *Автомонов 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.

⁶ См.: *Хаманева Н.Ю.* Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 123.

⁷ См.: *Некрасов С.И.* Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 18–19; *Он же.* Федеральные округа: правовая природа, становление, проблемы, перспективы // Конституционный строй России / Под. ред. Ю.Л. Шульженко и А.Н. Лебедева. Вып. 4. М., 2003. С. 99–100.

Можно с уверенностью утверждать, что федеральные округа в России представляют собой нечто совсем иное, чем в указанных зарубежных странах и не относятся ни к первой, ни ко второй группе. Правовая природа федерального округа в одних иностранных государствах в большей степени приближена к статусу такого самостоятельного субъекта Российской Федерации, как город Москва — столица России, город федерального значения, в других — к статусу специальных, во многом несовпадающих между собой, ведомственных округов федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные округа являются нетрадиционными, новыми административно-территориальными образованиями, напоминающими образования государственно-территориального типа. Они имеют много общего с иными территориальными образованиями федеральной власти (в системе таможенной отрасли, округами для арбитражных судов), также представляют собой федеральные образования, учреждаемые и формируемые федеральной властью. Однако федеральные округа явно имеют большее значение, чем обычные административные округа, осуществляют несвойственные им функции. Как структура федеральные округа изначально созданы не федеральной исполнительной или судебной властью, а Президентом России, следовательно, федеральные округа — государственные территориальные образования не отраслевого и не функционального типа, а созданы для управления государственными делами во всем их объеме в рамках федеральной компетенции⁸.

В сущности, федеральные округа представляют собой не оговоренный, но допускаемый Конституцией России элемент, актуализированный в целях оптимизации управления, и 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, обеспечение его устойчивости и суверенности, укрепление властной вертикали, улучшение условий для контроля за деятельностью территориальных подразделений федеральных органов государственной власти.

Вопросы укрепления российской государственности, упрочения федерального присутствия в регионах тесно связаны с проблемой совершенствования федеративных отношений и составляют двуединый процесс. По сей день последние не достроены и не развиты, характеризуются как переходные, не окончательно оформившиеся⁹. В этой связи учреждение федеральных округов, по справедливому мнению большинства авторов, следует расценивать как один из административных способов поиска форм и методов управления системой федеративных отношений, их реформирования, сглаживания проблем чрезмерной асимметричности и многосубъект-

⁸ См.: *Манохин В.М.* К вопросу о государственно-правовом статусе федерального округа // Вестник Саратовской государственной академии права. 2002. № 1 (30). С. 9.

⁹ См.: *Аяцков Д., Динес В.* Российская государственность в начале XXI века // Власть. 2002. № 8. С. 5. Некоторые авторы применяли синонимы «дефективный, феодальный (удельный) федерализм» (См.: *Митрохин С.* Дефективный федерализм: симптомы, диагноз, рецепты выздоровления // Федерализм. 1999. № 2. С. 68–70).

ности Российской Федерации, укрепления федерального центра и вертикали власти¹⁰.

Образование системы федеральных округов представляется сегодня одной из важнейших мер совершенствования федеративных отношений в рамках действующей Конституции Российской Федерации, технологической рационализацией федеративного устройства России. Оно стало ответом на кризис административного регионализма, попыткой формирования эффективной региональной политики. Смысл существования системы федеральных округов как нового звена в структуре государственно-территориального устройства России видится в необходимости территориального приближения федеральной власти к субъектам Российской Федерации; осуществления взаимодействия центра с регионами на более качественном уровне; аккумуляции региональных проблем в целях совместного поиска компромиссных решений и объединения ресурсов государства для их разрешения путем принятия адекватного управленческого решения; унификации до определенного уровня взаимоотношений центральной власти со всеми субъектами России независимо от принципа, положенного в основу их образования.

Решение большинства конфликтов, многих проблем становления и развития федеративных отношений в России, выхода страны из затянувшегося кризиса лежит в экономической плоскости. Не случайно ряд авторов справедливо называют российский федерализм «экономическим»¹¹. Без разрешения проблем, затрагивающих экономические основы федерализма, создание прочного федеративного государства невозможно. Несколько перефразируя основателя и идеолога социал-коммунизма К. Маркса, отметим, что в конечном счете «судьбу» федерации определяют, прежде всего, социально-экономические отношения.

Система федеральных округов содействует объединению федеральных и региональных ресурсов, направляемых на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, совместному решению региональных социально-экономических проблем в случае неспособности субъектов России разрешить их самостоятельно, а также развитию производственных сил на межрегиональном уровне. Внутри федеральных округов разные по уровню экономического развития субъекты Российской Федерации могут оказывать друг другу помощь, координировать свои усилия, что способствует их комплексному развитию и хозяйственной интеграции. Ряд вопросов социально-экономического развития территорий, сплотившись, субъекты России могут решать самостоятельно, не привлекая существенных средств из федерального бюджета.

Обеспечивая организационные и экономические механизмы роста региональных экономик, федеральные округа способны выровнять наиболее

¹⁰ См.: *Безруков А.В.* Проблемы взаимодействия Российской Федерации и её субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского 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.

¹¹ См.: *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы (теория и практика государственного регулирования территориального образования). М., 2000. С. 83–85.

опасную для существования федеративного государства асимметрию социально-экономического развития регионов. Это предоставляет возможность оптимизировать экономические основы российского федерализма. Объединение субъектов Российской Федерации в федеральные округа и, как следствие, выявление общих для регионов экономических, социальных и других вопросов создает условия их консолидации, выравнивания асимметрии социально-экономического развития, снижения степени сепаратизма, центробежных устремлений, и, в конечном счете, укрепления единства экономического и политического пространства, территориальной целостности государства.

Федеральные округа способствуют реализации сбалансированной государственной политики, инициируют движение к укреплению и развитию партнерства между центром и регионами на основе сохранения единого управленческого поля. Имеются достаточные основания полагать, что связи центр — федеральный округ, центр — отдельный субъект Российской Федерации, федеральный округ — отдельный субъект Российской Федерации, федеральный округ — федеральный округ, двусторонние и многосторонние взаимосвязи между субъектами Российской Федерации создают действенную систему единства российского общества¹².

Кроме того, межрегиональный характер федеральных округов позволяет осуществлять федеральный государственный контроль ещё на промежуточном уровне, содействуя урегулированию неизбежно возникающих конфликтов в государственно-административной сфере, как между центром и регионами, так и между субъектами Российской Федерации, а в ряде случаев — их недопущению. В частности, речь идет о спорах по поводу приграничных территорий, которых на сегодняшний день в России зафиксировано около 130. Наиболее известные из них — территориальные споры между Республикой Калмыкия и Астраханской областью, Республикой Чечня (Ичкерия) и Ставропольским краем, Республикой Северная Осетия и Республикой Ингушетия¹³.

Несмотря на то, что федеральные округа по сложившейся инфраструктуре и социально-экономическим возможностям практически самодостаточны, их не следует рассматривать как некие самостоятельные и независимые друг от друга образования, как квазигосударства или своеобразные федерации в границах России. Субъекты России 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 частями¹⁴.

¹² 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: Сб. докладов и сообщ. междунар. конф. / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов н/Д, 2001. Вып. 3. С. 14.

¹³ См.: *Конев Ф.Ф.* Федерализм: целостность федеративного государства // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4. С. 26; *Хабриева Т.Я.* Границы субъектов Российской Федерации и их изменение // Государство и право. 2002. № 2. С. 109–110.

¹⁴ См.: *Плотникова О.* Формы и опыт международных связей регионов России // Государственная служба. 2005. № 2. С. 72–76.

Важность горизонтальных связей между федеральными округами, субъектами Российской Федерации для развития устойчивых федеративных отношений определяет необходимость их усиления и укрепления. Например, по итогам рабочего совещания полномочных представителей Президента Российской Федерации в Уральском и Приволжском федеральных округах, проходившем 14 декабря 2000 г. в Перми, разработка и реализация межокружных механизмов взаимодействия были признаны приоритетной задачей. Базовым принципом этого взаимодействия стал принцип недопустимости определения федеральных округов как приграничных, самодостаточных по отношению друг к другу¹⁵.

Ослабляя тенденции обособления и замыкания на себе, свойственные субъектам России, 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 решают вопрос о фиксации межсубъектных корпораций, в определенной мере способствуют зарождению региональной корпоративности, или иными словами — «региональной автономии»¹⁶, предоставляемой и допускаемой центральной властью «сверху» в соответствии с федеральным законодательством.

С одной стороны, это позволяет обеспечить развитие государства как единого «организма», с другой — «освободить» инициативу на местах, сохранить государственную целостность и единое экономическое, политическое, правовое пространства и одновременно сохранить самостоятельность субъектов России в осуществлении собственной компетенции. Кроме того, объединение регионов в федеральные округа дает им возможность совместно отстаивать общие позиции перед центральной властью. Осуществление государственного суверенитета происходит при активном участии в этом процессе субъектов России и совместно с ними, но при доминировании в конституционных рамках федерального центра, что позволяет на основе взаимной ответственности властей построить субсидиарное государство.

Опыт последних лет показал, что создание федеральных округов никоим образом не угрожает федеративному устройству России¹⁷. Существующая же в юридической литературе точка зрения, что учреждение системы 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 осно-

¹⁵ Протокол рабочего совещания полномочных представителей Президента Российской Федерации в Уральском и Приволжском федеральных округах от 14 декабря 2000 г. // Архив аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе. 2000 г.

¹⁶ См.: *Алексеев В.В.* Федерализм и регионализм // Основы теории и практики федерализма: Институт Европейской Политики Католического Университета г. Лейвена. 1999. С. 184.

¹⁷ См.: *Пастухова Н.Б.* Об особенностях становления и развития государственного суверенитета современной России // Государство и право. 2007. № 8. С. 93.

ваний¹⁸. Придерживающиеся данного суждения авторы, по-видимому, ставят знак равенства между централизованным федеративным и унитарным государством. Вместе с тем юридическая мысль уже давно пришла к осознанию того, что отношения «властиподчинения» по вертикали являются неотъемлемыми признаками государства в любом обществе. Государственному управлению присуще не только нормативное установление целей, задач и функций, но и определенные административные процедуры, дисциплина, четкий порядок взаимоотношений в системе исполнительной власти, подчиненность, подконтрольность и ответственность за результаты управленческого труда¹⁹.

Централизация выступает как бы синонимом государства, его необходимым атрибутом. Централизация и децентрализация — это два вида социального управления, которые взаимно обуславливают друг друга и характеризуют различную степень распределение властных полномочий, ответственности и контроля по вертикали управления. Будучи противоположными и многоаспектными, по своей сути, централизация и децентрализация составляют единство, в котором оба начала находятся в состоянии своего рода конкуренции, что дает стимул развитию и совершенствованию взаимоотношений различных уровней публичной власти. Подвижность такого единства проявляется в отклонении либо в сторону централизации, либо децентрализации, а устойчивость — в установлении относительного равновесия в их соотношении. Каждое состояние данного единства зависит от конкретной внутренней и внешней ситуации, в которой находится та или иная страна. Централизм сам по себе не является негативным явлением, так как позволяет обеспечить преимущество единого управления, свободного от местных политических споров и предотвращающего злоупотребления властью на местах. При этом децентрализация отнюдь не равнозначна федерализму. Проблема состоит в нахождении оптимального баланса между централизмом и демократией²⁰.

Как в унитарном, так и в федеративном государстве исполнительная власть в силу своего назначения должна быть единой, точно и неуклонно

¹⁸ См.: *Бусыгина И.М.* Политическая регионалистика: Учеб. пособие. М., 2006. С. 87; *Варламова Н.В., Скурко Е.В.* Российская Федерация и её субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. 2001. № 7. С. 92, 96; *Ведяхин В.М.* Форма Российского государства: теория и практика // Право и политика. 2006. № 3. С. 69; 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.

¹⁹ См.: *Старилов Ю.Н.* Административное право: В 2 ч. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001. Ч. 2. С. 83.

²⁰ См.: *Авакьян С.А.* Конституционное право России: В 2 т. М., 2006. Т. 2. С. 35; *Богданова Н.А.* Централизация и децентрализация: соотношение ценностей // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы: Матер. междунар. науч. конф. 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; *Граждан В.Д.* Теория управления: Учеб. пособие. М., 2005. С. 178; *Шарнина Л.А.* Инструменты централизации и децентрализации власти в государстве // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы... С. 91.

претворяющей в жизнь установления государства. От формы государственного устройства зависят лишь применяемые методы (способы) обеспечения этого единства. Следует присоединиться к точке зрения известного ученого В.Е. Чиркина, считающего, что «единство власти как единство принципиальных целей и направлений в деятельности государственных органов может иметь позитивное значение в обществе, сосредоточивая усилия государственного аппарата на решении стоящих перед обществом проблем», и, кроме того, «две основные модели организации государственной власти – разделение властей и единство государственной власти – не имеют исключительного характера». Напротив, «разделение властей не отменяет взаимодействия ветвей власти, единства государственной политики по принципиальным вопросам, единства действий всех ветвей в русле основных целей и задач государств»²¹.

Федеративный тип государственного устройства отнюдь не предполагает «безмерной» децентрализации, серьезного сокращения роли федерального центра в системе управления важнейшими сферами функционирования государства. Он опирается на особый вид централизма, достигаемый на основе оптимизации властных функций федерального центра и полномочий субъектов федерации, где отдельные элементы централизации не только допустимы, но по вопросам единства и целостности страны объективно необходимы. В этом смысле федерализм предполагает достаточно жесткую централизацию. Действует формула: без федеративного элемента нет федерации, без унитарного элемента нет государства²².

Стремление к созданию социального государства (каковым в соответствии со ст. 7 Конституции Российской Федерации является Россия), которое должно обеспечить одинаковый уровень жизни населения на всей территории страны, независимо от экономической дифференциации субъектов Российской Федерации, требует централизованного правового регулирования, единого перераспределения материальных ценностей и выравнивания межрегиональных различий. Сегодня стал уже вполне очевидным тот факт, что федерация как правовой институт имеет смысл только в случае, когда субъекты федерации в состоянии удовлетворить потребности населения, проживающего на их территориях²³.

Конечно, в некотором смысле идея построения социального государства на практике вступает в противоречие с задачей традиционного федеративного государства охранять разнообразие регионов²⁴. Однако в рамках единого федеративного государства под многообразием регионов должна пониматься исключительно та специфика субъекта федерации, которая определяется его геополитическим положением. В этом случае многообразие как явление будет нести функцию единения, сохранения, а не разрушения государственности и территориальной целостности федерации.

²¹ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. С. 93, 94.

²² См.: Isensee. Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz // Isensee / Kirchhof. Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg, 1990. В. III. 98 А. Rdn. 4; Нарлиев Т. К вопросу о разграничении предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации // Власть. 2006. № 6. С. 26.

²³ См.: Глигич-Золотарева М.В. Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: зарубежный опыт // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 76.

²⁴ См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 117.

Принимая во внимание большие территориальные размеры Российской Федерации и наблюдающиеся сегодня 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.

Цель преобразований территориального управления представляется в усилении централизации в рамках федерации, становлении России как централизованной федерации, не исключая отдельные элементы децентрализации. Полноценная реализация данной модели федеративного устройства представляется наиболее адекватной и продуктивной стратегией государственного строительства, позволяющей избежать крайности региональной анархии и сверхцентрализации, обеспечить поступательное развитие Российской Федерации в целом. В этом значении централизованное федеративное государство выступает синонимом сильного государства со всеми присущими ему чертами²⁵. При этом указанная тенденция является вполне закономерным с исторической точки зрения этапом централизации и ростом унитарных начал, которые объективно свойственны российскому народу и государству²⁶.

В юридической литературе существует мнение, что создание системы федеральных округов повлекло за собой возникновение многоуровневой системы государственного устройства страны, изменение федеративного и административного устройства России, образование семи макросубъектов Российской Федерации²⁷. 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 границы. Они сами по себе не являются самостоятельными субъектами России, элементами законодательного закрепления административно-территориального деления страны²⁸.

²⁵ См.: *Вишневский Б.* Гонки по «вертикали», или новые попытки приструнить губернаторов // *Российская Федерация сегодня*. 2001. № 3. С. 14; *Лужков Ю.М.* Россия: поиск пути // *Чиновник*. 1999. № 5. С. 19; *Подберезкин А.* Каким должно быть государство российское? // *Обозреватель*. 2000. № 2. С. 7; *Путин В.В.* Россия на рубеже тысячелетий // *Независимая газета*. 1999. 30 дек.; *Он же.* Не будет ни революций, ни контрреволюций // *Парламентская газета*. 2001. 4 апр.

²⁶ См.: *Замышляев Д.В.* Преобразование государственного устройства России в 80-90-х годах XIX века // *Конституционное и муниципальное право*. 2004. № 5. С. 17.

²⁷ См.: *Барциц И.* 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; *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 40; *Он 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.

²⁸ 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.

Объединение субъектов Российской Федерации в федеральные округа в большей степени носит условный, формальный характер. Иными словами, федеральные округа представляют собой «абстрактные, фантомные совокупности субъектов Российской Федерации», «результат условий “нарезки” территории страны в интересах более эффективного, относительно приближенного к регионам президентского контроля и администрирования»²⁹. Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что согласно Положению о полномочном представителе, полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе взаимодействует с органами государственной власти субъектов Российской Федерации «находящихся в пределах федерального округа», а не в его составе.

В отличие от субъектов Российской Федерации в федеральных округах отсутствуют органы государственной власти, также нет возможности проводить собственное нормативно-правовое регулирование и иные определяющие статус субъекта Российской Федерации признаки. Все действующие сегодня в федеральных округах органы – территориальные органы федеральных органов государственной власти. Территории федеральных округов могут быть изменены главой государства без согласования с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах или иными органами публичной власти. В политико-правовом значении такие категории, как «территория», «население» федерального округа, не существуют³⁰.

На сегодняшний день систему федеральных округов в широком смысле следует рассматривать лишь как переход от двухзвенной «федеральный центр – субъекты Российской Федерации» к трехзвенной «федеральный центр – федеральные округа – субъекты Российской Федерации» структуре управления в системе президентской и исполнительной федеральной власти. В этом значении федеральные округа выступают фактически как межрегиональный уровень координации осуществляемых на местах общефедеральных полномочий. Однако, учитывая то, что сфера деятельности межрегиональных структур федеральных органов исполнительной власти далеко не во всех случаях совпадает с территориальными границами федеральных округов, равно как и отсутствие таковых, федеральные округа в узком смысле выступают в основном территориальной

²⁹ 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. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 39; Муравьев А.А. Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 198, 227; Углонова О.А. Федеральные округа в механизме укрепления территориальной целостности и единства Российской Федерации // Вестник Саратовской государственной академии права. 2007. № 1 (53). С. 74; Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д., Любовный В.Я. Перспективы российского федерализма: федеральные округа; региональные политические режимы; муниципалитеты // Политические исследования. 2002. № 4. С. 160.

³⁰ 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.

сферой координационной, контрольной, кадровой деятельности президентской власти.

Таким образом, при определении правовой природы федеральных округов в первую очередь о них нужно говорить как о территориях, в границах которых полномочные представители Президента Российской Федерации на межрегиональном уровне, выполняя координационные и контрольные функции, обеспечивают реализацию политики главы государства на местах. На это в своем Послании Федеральному собранию Российской Федерации указывал и Президент Российской Федерации В.В. Путин, отметив, что «суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов, <...> а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий»³¹. Рассмотрение же сущности федеральных округов вне связи с полномочными представителями Президента Российской Федерации приводит к ошибочным суждениям и выводам об их месте в государственно-территориальном устройстве России.

³¹ Путин В.В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля.