



ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ

ГРАЖДАНИН ПРАВО

Индекс 79800

- ✓ Право на неприкосновенность частной жизни
- ✓ О гендерных проблемах в области охраны труда и здоровья женщин
- ✓ К вопросу о некоторых проблемах законодательства об авторском праве в России

11' 2012

ЖУРНАЛ О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ
**ГРАЖДАН И
ПРАВО**

Издатель:
ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»
Издается с июля 2000 года
№ 11(118) * ноябрь * 2012
Учредитель: ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»
Издание подготовлено
при участии членов общественного объединения
«Граждане за законность»
Свидетельство о регистрации
ПИ № 77-1326 от 10 декабря 1999 г.



Журнал удостоен знака отличия
«Золотой фонд прессы»

В НОМЕРЕ

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

И.Н. Богатырева, С.Г. Павликов
Процессы централизации и децентрализации:
актуальные подходы к теоретической характеристике
в новейшей истории России. 3

ДЕМОКРАТИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

С.Н. Братановский
Понятие и виды правовых режимов
в российском законодательстве и правовой науке 12
С.П. Гришаев
Право на неприкосновенность частной жизни 24

ТРУДОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

В.И. Власов, О.М. Крапивин
О гендерных проблемах
в области охраны труда и здоровья женщин 28

ЗАКОННОСТЬ И ПРАВОПОРЯДОК

В.В. Стрельников
Юридические аспекты финансового обеспечения
профессиональной деятельности прокуратуры РФ . . . 46

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ

Д.Е. Зайков
Особо ценное движимое имущество
федеральных государственных учреждений:
специфика правового статуса 56

ОХРАНА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Р.М. Попов
К вопросу о некоторых проблемах
законодательства об авторском праве в России 72

Генеральный директор
ООО «НОВАЯ
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»

**КАРПОВИЧ
Владимир
Дмитриевич**

Главный редактор
**ПОПОВ
Алексей
Александрович**

Редакционный совет
В. ГРЕБЕННИКОВ
В. КАРПОВИЧ
Н. КЛЁН
П. ЛАХНО
С. МОГИЛЕВСКИЙ
Г. ИВЛИЕВ
Б. ТАНГИЕВ

НАЛОГИ И СБОРЫ

О.И. Долгополов
Субъективное право налогоплательщика
на возмещение убытков, причиненных
налоговыми органами 82

ОБРАЗОВАНИЕ: РЕФОРМА И ОПЫТ

Е.А.Капитонова
К вопросу о введении в действие нового ФГОС
среднего (полного) общего образования 88

РЕЦЕНЗИЯ

На научную монографию И.В. Левакина и Ж.А. Шишовой
«Противодействие коррупции:
развитие законодательства и правоприменительной
практики в Российской Федерации» 92

ВНИМАНИЕ!

Информацию о журнале «Гражданин и право»
Вы найдете на нашем сайте: <http://www.grajdaninipravo.ru>
e-mail: gip-npk@mail.ru

*Присланные в редакцию материалы не рецензируются и не возвращаются.
Редакция ведет рубрику «Отвечаем на вопросы читателей» по наиболее
актуальным и злободневным темам, не вступая в переписку с читателями.
Точка зрения авторов публикаций не всегда совпадает
с точкой зрения редакции.*

*При использовании опубликованных материалов журнала
«Гражданин и право» ссылка на него обязательна.*

*Полное или частичное воспроизведение, в том числе электронными СМИ,
а также размножение каким-либо способом материалов, опубликованных
в настоящем издании, допускаются только с письменного разрешения
редакции журнала.*

**Адрес редакции: 119602, Москва, Мичуринский пр-т,
Олимпийская деревня, д. 16, оф. 3
ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА». Тел./факс: 8 (495) 437-79-49**

Подписано в печать 26.11.2012
Формат 70x108 ¹/₁₆. Офсетная печать. Тираж 500 экз. Заказ №
Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.
Сайт: www.oaompk.ru. Тел.: (495) 745-84-28, (49638) 20-685

© «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА», 2012

Редакционная коллегия

В. КАРПОВИЧ

А. ПОПОВ

И. ШВАРЦЕР

Б. ТАНГИЕВ

Компьютерная верстка

А. КРАСНОВСКАЯ

Е. КАМЕННАЯ

Художественный

редактор

Е. ГРИБОВ

Секретарь редакции

И. КЛОЧКОВА

Процессы централизации и децентрализации: актуальные подходы к теоретической характеристике в новейшей истории России

И.Н. Богатырева,

нотариус г. Самары, соискатель РАН,

С.Г. Павликов,

Финансовый университет при Правительстве РФ, заведующий кафедрой государственно-правовых наук, доктор юридических наук, профессор

Авторы статьи полагают возможным констатировать, что в актуальной юридической литературе не ослабевает научный интерес к теоретико-правовому анализу процессов централизации и, соответственно, децентрализации. Так, децентрализацию государственной власти исследователи характеризуют как комплексную категорию, качественная определенность которой опосредуется национальными особенностями конституционной формы государственного устройства и правовой традицией¹. При этом децентрализация может рассматриваться ими как: конституционная модель организации государственной власти; самостоятельная форма реализации функций государства; сущностный признак федеративного государства; универсальный принцип организации публичной власти; конституционный уровень централизации государственной власти; правовой механизм разграничения полномочий между органами публичной власти различных уровней и т.д.²

Актуальность анализа проблем централизации обусловлена федеративным характером многих современных государств и, главное, особенностями реализации концепции федерализма в конкретной стране. Применительно к реалиям Российского государства вопрос этот приобретает наиболее дискуссионный характер. Многие авторы обращаются к научной характеристике тенденций развития федерализма и, соответственно, процессов «централизации» в новейшей истории Российской Федерации. Практически никто из исследователей не отрицает того обстоятельства, что федерализм является объективным и необходимым феноменом в системе конституционного строя России, «сам выступает в качестве системы по отношению к составляющим его институтам федерализма»³. Более того, «идея» федерализма представляет собой совокупность взглядов и представлений о гармоничном конституционном строе, базирующемся на собирательном и договорном началах союзного государства⁴.

¹ См.: *Ляпин И.Ф.* Конституционная теория и практика децентрализации государственной власти в России: Дисс. ... д.ю.н. М., 2011. С. 9–16.

² См. там же.

³ *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России: Дисс. ... д.ю.н. Саратов, 2010. С. 12–20.

⁴ См.: *Ким Ю.В.* Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы): Дисс. ... д.ю.н. Тюмень, 2009. С. 8–10.

Однако при этом многие авторы точно отмечают, что «из двух возможных путей развития России как единого государства: унитаризма с жестко централизованной системой власти и федерализма с децентрализованной системой управления — сегодня в государственной практике реализуется второй. Вместе с тем важна не «победа» одной из постоянно существующих в любом федеративном государстве тенденций: унитаризма или федерализма, а нахождение баланса сил, при котором будут оптимально соблюдаться перечисленные выше принципы. На современном этапе развития российской государственности полное исчезновение унитарного начала из государственно-правовой жизни может подвергнуть Россию опасности полной дезинтеграции»⁵.

Как полагают авторы статьи, трудно оспорить обоснованность суждения о том, что необходим разумный баланс в сочетании процессов централизации и децентрализации. Другой вопрос, что варианты реализации этой концепции предлагаются уже самые различные. Так, имеют место и суждения о том, что в исследовании проблем федерализма наблюдается тенденция к дифференциации научного знания; под воздействием внутренних и внешних факторов федеративные отношения подвергаются постоянной трансформации и модернизации⁶. Методологический анализ федерализма с точки зрения структурно-функционального и системного методов позволяет ряду ученых сделать вывод о том, что структура федеративного государства является неотъемлемым свойством федеративной системы и представляет собой определенный тип связей между ее элементами (субъектами Федерации)⁷.

Структура федеративного государства может обладать различной степенью устойчивости. Так, российский федерализм, на взгляд Т.В. Заметиной, обладает устойчивой структурой⁸. Российская Федерация состоит из структур, по меньшей мере, двух уровней — горизонтальной и вертикальной. *Горизонтальная структура* отражает особенности организации и функционирования государственной власти на региональном уровне, а *вертикальная* — взаимосвязь субъектов Федерации и федерального Центра, участие Федерации в деятельности субъектов и, наоборот, включенность регионов в решение общих дел на федеральном уровне.

Изучение подобного рода позиций позволяет констатировать: большинство ученых склоняются к выводу о том, что Российская Федерация обладает свойствами централизации. Помимо интересующего нас фактора «централизации» в юридической литературе выделяют также и другие признаки современной модели российского федерализма. «Федерализм, — пишет Ю.В. Ким, — формируется на основе интеграции в сложную структурно-функциональную целостность территориальных организаций публичной власти, обладающих государственностью. При этом сегментированный характер государственно-правового пространства, предопределяемый особым политико-правовым статусом субъектов федерации, получает договорное (конституционное) закрепление и рассматривается в качестве эффективной гарантии от чрезмерной централизации и олигархизации государственной власти»⁹.

Обратим внимание и на то обстоятельство, что плюрализм в научных оценках федерализма обуславливает использование самых различных оце-

⁵ Пастухова Н.Б. Суверенитет и федеративная организация Российского государства в условиях глобализации: конституционно-правовые аспекты: Дисс. ... д.ю.н. М., 2010. С. 10–13.

⁶ См.: Заметина Т.В. Указ. соч. С. 12–20.

⁷ См. там же.

⁸ См. там же.

⁹ Ким Ю.В. Указ. соч. С. 8–10.

ночных, понятных теоретических категорий. В этом плане безусловный интерес представляют попытки унифицировать понятийный ряд «федерация», «федерирование», «федеративное устройство», «федерализм», «государственное устройство». Как отмечают ученые, если понятия «федерация» и «федерализм» необходимо различать и при этом объем содержания второго понятия превышает объем первого, то термины «федерация» и «федеративное устройство» фактически выступают как тождественные¹⁰. По их мнению, категория «федерализм» раскрывает специфику содержания всего многообразия внутрисистемных федеративных отношений в конкретной стране или группе стран, установивших федеративную форму государственного устройства¹¹.

Некоторые авторы вводят новые теоретические категории, например «федеративная государственность», которая представляет собой, по мнению Ю.В. Ким, совокупность атрибутивных (системообразующих) свойств федерации, обуславливающих ее качественную специфику как союзного государства¹². При этом «не является обоснованным отнесение тех или иных государств к федеративным только лишь в силу их официального названия или наличия формальных конституционно-правовых реквизитов. Несмотря на отсутствие универсального определения понятия федерализма и на огромное разнообразие его моделей,

федеративную государственность отличают характерные свойства, детерминируемые «идеями федерализма», «принципом федерализма» и оформляемые правовым актом с особыми юридическими признаками»¹³. А.Н. Чертковым предложена неординарная «государственная» характеристика — «пространственная целостность государства»; по его мнению, «в современном мире качественно новый уровень развития «внетерриториальных» пространств (в частности, информационного, культурного) и появление новых (например, электронного) требуют адекватных правовых средств их охраны и организации, что не снижает актуальности организации и охраны территории и традиционных границ государства»¹⁴.

Итак, в юридической литературе можно обнаружить исследования, посвященные уяснению социально-правовой ценности федерализма, его теоретических и исторических основ, принципов и основ организации и функционирования, вопросов разграничения предметов ведения и полномочий, соотношения обусловленных его проявлением процессов централизации и децентрализации и т.д.¹⁵ При этом отмечается, что федерация как форма государственного устройства возникает вследствие трансформации экономических, социальных, этнокультурных и иных интересов, а понятие «федерализм» происходит от латинского *foedus* (соглашение), которое представляет собой режим, полу-

¹⁰ См.: Заметина Т.В. Указ. соч. С. 12–20.

¹¹ См. там же.

¹² См.: Ким Ю.В. Указ. соч. С. 8–10.

¹³ Там же.

¹⁴ Чертков А.Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: Дисс. ... д.ю.н. М., 2012. С. 14–16.

¹⁵ См., например: Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы). Кемерово, 2008; Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск, 2005; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2008; Котохова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004; Филипова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург, 2009; Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8; Безруков А. Реформы и судьба российского федерализма // Федерация. 2005. № 3; Крылов Б.С., Невинский В.В. Российский федерализм на перекрестке мнений // Российский юридический журнал. 2007. № 5.

чивший развитие в реальном устройстве общества и конкретных государств, совершенствовании взаимоотношений между ними, а также непосредственно между территориальными сообществами людей внутри государства¹⁶.

По мнению ряда исследователей, идея федерализма в современном его понимании, так же как и идея демократии, зародилась у европейских народов и сделала их восприимчивыми к построению союзного государства на надлежущей правовой базе; в основе европейского менталитета лежали хотя и различные, но близкие по сути теологические системы, выведившие эту идею из божественной воли, теократического централизма¹⁷. Необходимость теоретического осмысления федерализма как формы государственного устройства стала особенно очевидной при образовании Соединенных Штатов Америки¹⁸. Концепция децентрализации, популярная в добивавшихся независимости от Англии американских колониях, показала свою несостоятельность: созданная на ее основе конфедерация не могла обеспечить государственного единства и исторической перспективы для вновь созданного союзного государства. Поэтому перед основателями Соединенных Штатов Америки прежде всего встала проблема исследования самой сущности федеративных отношений, полномочий федерального правительства и его взаимоотношения с прави-

тельствами штатов. Так утвердилась монистическая теория, согласно которой государственным суверенитетом обладала только федерация в целом¹⁹.

По мнению авторов статьи, в новейшей истории России можно констатировать появление новых подходов к теоретической характеристике федерализма, связанных с его пониманием как объективно-неизбежного для отечественного государства феномена, а также определенные практически изменения в части расширения полномочий субъектов Российской Федерации. Все очевиднее становится тот факт, что федерализм — «обязательный элемент конституционализма для сложно устроенных государств»²⁰.

Федерализм как «форма решения вопроса о территориально-политической организации общества» и разграничения предметов ведения между союзом и входящими в его состав государственными образованиями вызывает особый интерес в силу той роли, которая принадлежит федеративным государствам в современном мире; в их числе такие мощные в политическом и экономическом отношении государства, как США, Канада, Германия и Австралия, государства с высоким (Швейцария, Австрия, Бельгия) и средним уровнем развития капитализма (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, Индия, Пакистан), развивающиеся страны (Малайзия, Нигерия, Коморские острова)²¹.

¹⁶ См. подробнее: *Загоровская Т.В.* Федерализм в России: проблемы и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14. С. 54. См. также: *Захарова А.* Унитарная федерация. Пять этюдов о российском федерализме. М., 2008; *Добрынин Н.М.* Российский федерализм: генезис, эволюция. Избранные публикации: В 2 т. Новосибирск, 2008; *Сафонов В.Е.* Государственное единство и территориальная целостность в судебных решениях: международные и конституционно-правовые аспекты. М., 2008.

¹⁷ См.: *Сафонов В.Е., Фролова Н.Г.* Теоретические и практические основы современного федерализма и его влияние на формирование судебных систем // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 7. С. 6–11. См. также: *Родионова А.К.* Организационные и функциональные признаки федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 22–25; *Гончарова И.Б.* Концептуальные основы политической категории федерализма // Credo new. 2000. № 1. С. 39.

¹⁸ См.: *Сафонов В.Е., Фролова Н.Г.* Указ. изд. С. 7–8.

¹⁹ См. там же.

²⁰ См.: *Добрынин Н.М.* К вопросу о территориальном измерении конституционализма // Государство и право. 2012. № 1. С. 21.

²¹ См.: *Азаров С.О.* Юридическая сущность конфедерации и федерации // Общество и право. 2011. № 3. С. 65–68.

Кроме того, значимость соответствующих научных изысканий усиливает и то обстоятельство, что «в настоящее время четко прослеживается тенденция роста автономных образований, что может вести к перерастанию унитарных государств в региональные государства, занимающие промежуточное положение между унитарной и федеративной государственностью»²². К одному из наиболее часто упоминаемых преимуществ федеративного устройства государства относится «его способность к изменениям и наличие целого ряда вариантов построения федерации»²³.

В современных условиях реформирование федеративной системы в России является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития регионов страны и государства в целом; соответственно приоритетной задачей государственной, национальной, региональной политики является стабилизация федеративных отношений²⁴. Исследователи полагают необходимым «найти оптимальную форму организации и взаимодействия национальных аспектов государственного устройства с экономическими и территориальными»²⁵. Однако для выработки теоретической концепции и практической реализации данного преобразования необходимо дать характеристику ныне существующей модели российского федерализма. «Учитывая, что процессы «демократизации и федерализации в Российской Федерации

были осложнены огромным количеством политических, национальных, экономических, социальных проблем, оставшихся в наследство от СССР — отмечают ученые, — совершенно естественным является отображение в конституционной модели российского федерализма существующих на тот момент общественных противоречий; в итоге на сегодняшний день российский федерализм — это сложное, несопоставимое с существующими мировыми аналогами и не всегда однозначно оцениваемое специалистами и исследователями явление»²⁶. В этом плане СССР не был федерацией «в чистом виде», поскольку не являлся добровольным объединением равноправных субъектов²⁷. Механизм государственной власти создавал коммунистическому руководству страны социальную опору, а тенденции к фактическому унитаризму, заложенные Договором об образовании СССР и Конституцией СССР 1924 г. в механизм государственной власти страны, усилились в последующие годы. С принятием Конституции СССР 1936 г. Союз утратил договорный характер объединения, превратившись в конституционную федерацию²⁸.

К сожалению, федерализм в России генетически связан с борьбой центральной власти за сохранение единства страны против стремления к автономизации и сепаратизму²⁹. На определенном историческом этапе ученые выделяли целый ряд проблем функционирования федера-

²² Исаева П.М. Монархии Аравийского полуострова. Эволюция формы государства. М., 2011. С. 15.

²³ Федерация в Канаде и России: теория и практика / Под ред. С.А. Бастанджиевой, С.В. Кабышева, И.В. Лексина. М., 2006. С. 8. См. также: Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий. М., 2003.

²⁴ См.: Бурбина Ю.В. Перспективы российского федерализма // Юридический мир. 2009. № 7. С. 15–18.

²⁵ Там же.

²⁶ Там же.

²⁷ См.: Полежаев В.М. Зарождение и политическое развитие федерализма в Советской России // История государства и права. 2010. № 21. С. 39–41.

²⁸ См.: Платонов В.М. Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами как принцип российского федерализма: Автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 2010. С. 40.

²⁹ См.: Полежаев В.М. К вопросу о становлении федерализма // Юридический мир. 2010. № 10. С. 57–59.

тивных отношений в России, препятствующих полноценному развитию регионов страны. Прежде всего, это было экономическое, политическое, правовое неравенство субъектов Федерации, например существование субъектов с льготными, «особыми» режимами природопользования, хозяйствования, налогообложения (Республика Саха (Якутия), Татарстан) и т.п.; территориальная дезинтеграция Российской Федерации (региональное обособление субъектов РФ); наличие сложносоставных субъектов Федерации; противоречие регионального нормотворчества федеральной Конституции и федеральным законам; возникновение спорных ситуаций при распределении предметов ведения и т.п.³⁰

В настоящее время федерализм как одна из основ конституционного строя России содействует укреплению демократических начал организации государственной власти на территории Российской Федерации, допускает сочетание принципов централизации и децентрализации в условиях национально-культурного и социально-экономического разнообразия субъектов Федерации³¹. Однако нельзя не учитывать и проблем, среди которых вопросы разграничения предметов ведения

и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также поиск баланса в сочетании начал централизации и децентрализации³².

Как считают авторы статьи, уже изменилась ситуация, когда российский федерализм отличался «усилением централистских традиций» и именно это обстоятельство определяло степень самостоятельности субъектов Федерации, наличия у них набора собственных предметов ведения и полномочий», имело место «усиление роли федерального законодательного регулирования и сужение нормотворческой деятельности субъектов Федерации»³³. Однако трудно не согласиться с тем, что в Российской Федерации все «изменения происходят стремительно, при этом их неотъемлемой чертой является склонность к «крайним вариантам»³⁴.

Анализируя реализацию концепции оптимального сочетания факторов «централизации-децентрализации» в отечественной практике государственного строительства и правоприменительной практике, следует отметить специфичный характер организации федеральных округов, которые представляют собой

³⁰ См.: *Адамеску А., Кистанов В., Савельев В.* Экономическое районирование как основа территориального устройства России // *Федерализм.* 1998. № 1. С. 42; *Дудко И.Г.* Система правовых актов субъектов Российской Федерации // *Научные труды Российской академии юридических наук.* Т. 1. М., 2001. С. 129.

³¹ См.: *Заметина Т.В.* Принципы российского федерализма и императивные нормы международного права: вопросы соотношения // *Конституционное и муниципальное право.* 2009. № 8. С. 30–32.

³² См., например: *Толмачева Н.Н.* К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации // *Журнал российского права.* 2008. № 2. С. 35; *Князев С.Д.* Российский электоральный федерализм: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // *Государство и право.* 2008. № 1. С. 23; *Глигич-Золотарева М.В.* Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 344; *Конюхова И.А.* Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // *Государство и право.* 2007. № 2. С. 37; *Общие закономерности глобализации и субъекты Федерации* // *Государство и право.* 2008. № 6. С. 5; *Собянин С.С.* Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве // *Государство и право.* 2006. № 12. С. 5.

³³ См.: *Юсубов Э.С.* Методологические основы исследования проблем российского федерализма // *Конституционное и муниципальное право.* 2009. № 24. С. 15–18. См. также: *Мирошук М.Г.* Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 2008; *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. М., 1997; *Андерсон Дж.* Федерализм: введение. М., 2009; *Столяров М.В.* Теория и практика федерализма: Курс лекций о федеративном государстве. М., 2008; *Абдулатипов Р.Г.* Федералогия. СПб, 2004.

³⁴ *Зуйков А.В.* Размышления о российском федерализме // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2008. № 12. С. 32.

«не оговоренный, но допускаемый Конституцией РФ элемент, актуализированный в целях оптимизации государственного регулирования территориального развития»³⁵. Создание системы федеральных округов следует, по мнению исследователей, расценивать как один из административных способов поиска форм и методов управления системой федеративных отношений, их технологической рационализации, сглаживания проблем чрезмерной асимметричности и многосубъектности России³⁶. Объединение субъектов Российской Федерации в федеральные округа и, как следствие, появление общих для регионов экономических, социальных и других вопросов, по мнению ряда авторов, создали условия для их консолидации, выравнивания асимметрии социально-экономического развития, снижения степени сепаратизма, центробежных устремлений и, в конечном счете, укрепления единства экономического и политического пространства, территориальной целостности государства³⁷. Впрочем, некоторые ученые высказывали суждение о том, что создание федеральных округов повлекло за собой «возникновение многоуровневой организации государственного устройства страны, изменение федеративного устройства России, образование семи макросубъектов Российской Феде-

рации»³⁸. Другие же авторы полагали, что система федеральных округов не вносит каких-либо изменений в административно-территориальное устройство России, в правовой статус субъектов Российской Федерации, не меняет их территориальные границы³⁹. Федеральные округа сами по себе не являются самостоятельными субъектами, и объединение российских регионов в федеральные округа в большей степени носит условный, формальный характер⁴⁰.

В отличие от субъектов Российской Федерации в федеральных округах отсутствуют органы государственной власти, возможность проводить собственное нормативно-правовое регулирование и иные определяющие статус субъекта Федерации признаки⁴¹. Систему федеральных округов в юридической литературе предлагают рассматривать как переход от двухзвенной (федеральный центр — субъекты Федерации) к трехзвенной (федеральный центр — федеральные округа — субъекты Федерации) структуре государственного управления. Таким образом, «при определении правовой природы федеральных округов в первую очередь о них нужно говорить как о территориях, в границах которых полномочные представители Президента РФ на межрегиональном уровне обеспечивают реа-

³⁵ Черкасов К.В. Федеральные округа в механизме модернизации современного российского федерализма // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 13.

³⁶ См., например: Безруков А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 112; 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 и др.

³⁷ См.: Глигич-Золотарева М.В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила // Государство и право. 2006. № 10. С. 15; Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2002. № 7. С. 53.

³⁸ Барциц И. Мысли об административной реформе в год десятилетия Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2003. № 3. С. 30.

³⁹ См.: Черкасов К.В. Указ. изд.

⁴⁰ См.: Александров В.М., Семенов А.В. Состояние и перспективы развития федеральных округов Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 3. С. 88; Муравьев А.А. Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления: Дисс. ... д.ю.н. М., 2003. С. 198, 227.

⁴¹ 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.